

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

v.21, n.1, janeiro / junho de 2015

INOVAÇÕES EM PROL DA DEFESA E DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Jaques Wagner

AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA

Rafael Duarte Villa

Thiago Rodrigues

Fabrício Chagas Bastos

A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA ATRAVÉS DA CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E PROTEÇÃO AOS CIVIS EM CONFLITO ARMADOS

Marcelo M. Valença

Ana Paula Tostes

A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA FORMAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Luis Manuel Brás Bernardino

TRÊS CICLOS DA MARINHA DO BRASIL

José Augusto Abreu de Moura

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

Vitelio Marcos Brustolin

RESPONSABILIDADE CÍVICO-SOCIAL E A MEDICINA MILITAR

Sandra Maria Becker Tayares

TEORIA NÃO OCIDENTAL & POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Mariana Kállil

A TEORIA DO PODER MARÍTIMO DE MAHAN

Alexandre Rocha Violante

A LOGÍSTICA DE DEFESA INTEGRADA À SOCIEDADE

Márcio Saldanha Walker

A INFLUÊNCIA DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO PODER NAVAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

Wilson Barbosa Guerra

Revista da Escola de Guerra Naval



Rio de Janeiro, v. 21, n.1, janeiro/junho 2015



ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado em Estudos Estratégicos que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando artigos científicos, comunicações e resenhas.

COMANDANTE DA MARINHA:
Almirante-de-Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:
Almirante-de-Esquadra Wilson Barbosa Guerra

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:
Contra-Almirante Antonio Fernando Garcez Faria

ISSN 1809-3191

v. 21, n. 1, Janeiro/Junho de 2015

CORRESPONDÊNCIA:
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS
Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca
CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil
(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br
Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

Os trabalhos poderão ser apresentados em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

R. Esc. Guerra Naval	Rio de Janeiro	v. 21	n. 1	p. 1 - 302	jan./jun. 2015
----------------------	----------------	-------	------	------------	----------------

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, **que publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos.**

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

Direitos desta edição reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Afonso Barbosa (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)
André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)
Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal*)
Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*FINEP, DF, Brasil*)
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)
José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Mario Cesar Flores (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)
Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)
Vinicius Mariano de Carvalho (*KING'S COLLEGE LONDON, UK*)
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico:
Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Editor Executivo:
Walter Mauricio Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Editores Assistentes:
André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Eduardo Alves de Almeida (*IGHMB, RJ, RJ, Brasil*)
Ricardo Wagner de Castilho Sá (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Revisor:
Geraldo Bassani

Diagramação e Programação Visual:
Renato Lima Gonçalves de Jesus

Revisora Bibliográfica:
Angélica Behenck Ceron

Auxiliar Técnico:
Augusto Davi Meirelles Neves

Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
LATINDEX - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos
SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 21, n. 1, (jan./jun. 2015). – Rio de Janeiro:
Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.
Semestral
ISSN 1809-3191

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

PALAVRAS DO DIRETOR

É com satisfação que participo aos leitores da Revista da Escola de Guerra Naval (EGN) a elevação da classificação do nosso periódico pelo Comitê de avaliação da Área de Ciência Política e Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do estrato B-5 (inicial) para o B-1 (superior). Isso significa o reconhecimento por parte da comunidade acadêmica da qualidade científica da Revista, colocando-a entre os principais periódicos científicos nacionais na temática de Defesa.

Outro elemento que caracteriza a Revista é constituir-se em registro histórico da evolução da política de defesa e da estratégia naval. Nesse sentido, este número traz como artigo convidado a Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Jaques Wagner, para o Curso Superior de Defesa: “Inovações em prol da defesa e do desenvolvimento do Brasil”, e, na seção comunicação, a Aula Inaugural dos cursos de altos estudos militares da Escola de Guerra Naval: “A influência dos avanços tecnológicos no Poder Naval brasileiro no século XXI”, proferida pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante-de-Esquadra Wilson Barbosa Guerra.

A seção artigos científicos é aberta com o artigo “América do Sul no Pós-Guerra Fria: a guerra às drogas e o redimensionamento da agenda de segurança estadunidense” que discute o espaço ocupado pela América do Sul na agenda de segurança estadunidense, por meio da análise de sua guerra às drogas. Ainda nessa seção, seguem 7 artigos nacionais e 1 internacional contemplando temas como: a inserção internacional do Brasil, a formação das Forças Armadas de Angola, evolução das prioridades navais, base industrial de defesa, responsabilidade cívico-social e medicina militar, política externa brasileira, poder marítimo e logística.

Dessa maneira, como atesta a recente ascensão em sua classificação pela CAPES, a Revista da EGN consolida-se como veículo especializado e qualificado em temas relacionados à Defesa, contribuindo com o debate e o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone.

Desejo a todos uma boa leitura!



Antonio Fernando Garcez Faria
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGO CONVIDADO	
INOVAÇÕES EM PROL DA DEFESA E DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL	15
Jaques Wagner	
■ ARTIGOS	
AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA: A GUERRA ÀS DROGAS E O REDIMENSIONAMENTO DA AGENDA DE SEGURANÇA ESTADUNIDENSE	33
Rafael Duarte Villa Thiago Rodrigues Fabrício Chagas Bastos	
A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA POR MEIO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E PROTEÇÃO AOS CIVIS EM CONFLITOS ARMADOS	63
Marcelo M. Valença Ana Paula Tostes	
A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA FORMAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	83
Luis Manuel Brás Bernardino	
TRÊS CICLOS DA MARINHA DO BRASIL	111
José Augusto Abreu de Moura	
BASE INDUSTRIAL DE DEFESA: A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE EQUIPAMENTOS DE USO INDIVIDUAL	141
Vitelio Marcos Brustolin	

RESPONSABILIDADE CÍVICO-SOCIAL E A MEDICINA MILITAR Sandra Maria Becker Tavares	179
TEORIA NÃO OCIDENTAL & POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PROVOCAÇÕES DE UMA ANÁLISE COMPARADA DAS MOTIVAÇÕES PARA A POSIÇÃO COINCIDENTE BRASILEIRO-ARGENTINA EM TORNO DA CRIAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA Mariana Kalil	197
TEORIA DO PODER MARÍTIMO DE MAHAN: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DE AUTORES CONTEMPORÂNEOS. Alexandre Rocha Violante	223
A LOGÍSTICA DE DEFESA INTEGRADA À SOCIEDADE Márcio Saldanha Walker	261
■ COMUNICAÇÃO	
A INFLUÊNCIA DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO PODER NAVAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI Wilson Barbosa Guerra	283
■ NORMAS PARA PUBLICAÇÃO	299

■ INVITED ARTICLES

INNOVATIONS IN SUPPORT OF BRAZILIAN DEFENCE AND DEVELOPMENT 15

Jaques Wagner

■ ARTICLES

SOUTH AMERICA IN THE POST-COLD WAR ERA: WAR ON DRUGS AND THE RESHAPING OF THE US SECURITY AGENDA 33

Rafael Duarte Villa

Thiago Rodrigues

Fabrcio Chagas Bastos

BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION THROUGH THE CONSOLIDATION OF NORMS OF CONFLICT PREVENTION AND PROTECTIONS OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS: POSSIBILITIES FROM THE RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING. 63

Marcelo M. Valença

Ana Paula Tostes

PORTUGAL'S PARTICIPATION IN THE CREATION OF THE ANGOLAN ARMED FORCES 83

Luis Manuel Brás Bernardino

THREE CICLES OF BRAZILIAN NAVY 111

José Augusto Abreu de Moura

DEFENSE INDUSTRIAL BASE: THE INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF BRAZILIAN COMPANIES OF INDIVIDUAL EQUIPMENT Vitelio Marcos Brustolin	141
CIVIL SOCIAL RESPONSIBILITY AND THE MILITARY MEDICINE Sandra Maria Becker Tavares	179
NON-WESTERN THEORY & BRAZILIAN FOREIGN POLICY: INCITEMENTS OF A COMPARATIVE ANALYSIS OVER THE MOTIVATIONS BEHIND THE BRAZILIAN-ARGENTINIAN COINCIDING POSITIONS OVER THE CONSTITUTION OF THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL Mariana Kalil	197
MAHAN'S THEORY OF SEA POWER - A CRITICAL ANALYSIS ACCORDING CONTEMPORARY AUTHORS Alexandre Rocha Violante	223
DEFENSE LOGISTICS INTEGRATED TO SOCIETY Márcio Saldanha Walker	261
■ INAUGURAL CLASS THE INFLUENCE OF THE TECHNOLOGICAL ADVANCES IN THE BRAZILIAN NAVAL POWER IN TWENTY-FIRST CENTURY	283
■ ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES	299

Jaques Wagner

Governador da Bahia de 2007 a 2014 e Ministro da Defesa de 2014 a 2015.

Rafael Duarte Villa

Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1997), livre docência pela Universidade de São Paulo (2007) e pós-doutorado pela Columbia University (EUA-2008). Possui graduação em Ciência Política - Universidad de los Andes (Venezuela-1988), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1992). Atualmente é professor associado da Universidade de São Paulo - no departamento de Ciência Política (DCP-USP) e no Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP). O pesquisador tem produção e pesquisa na Ciência Política, com ênfase nas Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais, atuando principalmente nos seguintes temas: relações internacionais e política externa da América Latina, política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul e questões normativas de relações internacionais, especialmente no tema relacionado com atores não-estatais.

Thiago Rodrigues

Doutorado (2008) e mestrado (2001) e em Relações Internacionais pela PUC-SP; com estágio doutoral, em 2007, no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) da Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III). É professor no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Na UFF é professor na Graduação em Relações Internacionais e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP). É, desde 1999, pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol) do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. Pesquisador na área de Relações Internacionais e Ciência Política, com ênfase em Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: narcotráfico, teoria das relações internacionais, novos conflitos internacionais, segurança internacional, relações internacionais da América Latina.

Fabrcio H. Chagas Bastos

Doutorado pela Universidade de São Paulo. Research Fellow do Australian National Centre for Latin American Studies da Australian National University (ANU), financiado pelo Governo da Austrália com o Endeavour Research Fellowship (2015-2016). Pesquisador Associado do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. Editor Associado da revista Carta Internacional, publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). É colunista da versão on-line do Estado de São Paulo.

Marcelo M. Valença

Doutorado em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2010). Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), aonde também coordena o curso de graduação em Relações Internacionais. Bacharel em Direito (PUC-Rio, 2003). Membro do Comitê Executivo da Active Learning in International Affairs (ALIAS/ISA) e sub-coordenador da Área Temática de Ensino e Pesquisa da ABCP. Seus temas de pesquisa se concentram principalmente na área de Estudos de Guerra e de Paz, Segurança Internacional e Direito Internacional, como economia política do conflito, gestão de conflitos armados, intervenção humanitária, segurança humana, política externa brasileira e integração regional.

Ana Paula Tostes

Doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ (atual IESP/UERJ) em 2001, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1995), Pós-Graduação em Filosofia, graduação incompleta em filosofia e bacharelado em Direito. Possui Pós-doutorado em Ciência Política pela USP (2007). Vice Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais-PPGRI/UERJ, Professora do Departamento de Relações Internacionais da UERJ e pesquisadora Prociência da FAPERJ. Foi coordenadora do PPGRI (janeiro de 2013 a março de 2015), professora em Michigan State University (MSU), membro do CLACS/MSU (Centro de Estudos Latino-Americanos e Caribenho de Michigan State University), PRODOC e professora visitante no Departamento de Ciência Política e no curso de Relações Internacionais da USP. Foi pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI-USP) e membro do GACint (Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP).

Luis Manuel Brás Bernardino

Doutorado em História dos Factos Sociais, Especialidade de Relações Internacionais – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (2012); Mestrado em Estratégia – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (2007); Pós-Graduação em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais, integrado no Curso de Estado Maior (IESM) – Universidade Autónoma de Lisboa (2007); Licenciatura em Ciências Militares, na Especialidade de Infantaria – Academia Militar (1992).

José Augusto Abreu de Moura

Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2012). Doutor em Ciências Navais, pela Escola de Guerra Naval (1993). É especialista em História Militar pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2005) e instrutor da Escola de Guerra Naval desde 1994, tendo atuado principalmente em Estratégia Naval e professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval a partir de 2014.

Vitelio Marcos Brustolin

Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ). Professor adjunto do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Fellow e Visiting Researcher da Harvard Law School e do Harvard Department of the History of Science, Lemann Fellow. Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Possui formação em Ciências Jurídicas (Direito) e Ciências Sociais pela Universidade Regional Integrada - URI, bem como, titulação em Comunicação Social – Jornalismo.

Sandra Maria Becker Tavares

Doutorado em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva pela Fundação Oswaldo Cruz (2014), mestre em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995). É professora efetiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Saúde Coletiva e Defesa Nacional atuando principalmente nas seguintes áreas: bioética, logística e mobilização nacional e informação em saúde.

Mariana Kalil

Doutoranda em História das Relações Internacionais do Brasil pelo Instituto de Relações Internacionais (IRel) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Mestra em Política Internacional e Comparada pelo mesmo Instituto, Representante da América Latina no Comitê Executivo da International Studies Association (ISA), Nova Iorque, EUA, e Professora Colaboradora do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ.

Alexandre Rocha Violante

Mestre em ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, atual Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) na UFF/INEST. Especialista em Gestão Empresarial pelo Instituto COPPEAD/UFRJ (2013). Especialista em Relações Internacionais pela PUC-RJ (2012). Especialista em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Universidade Cândido Mendes RJ. (2011).

Márcio Saldanha Walker

Doutorando em Ciências Militares (IMM/ECEME), Major de Cavalaria, Mestre em Operações Militares (EsAO), Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

Wilson Barbosa Guerra

Almirante-de-Esquadra, Chefe do Estado-Maior da Armada e Doutor em Ciências Navais, pela Escola de Guerra Naval.

INOVAÇÕES EM PROL DA DEFESA E DO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Jaques Wagner¹

Senhoras e senhores,

Antes de mais nada, como o carioca que sou, gostaria de compartilhar com os senhores o meu carinho por esta cidade e de fazer menção ao seus 450 anos, que se completaram ontem com uma linda festa.

É com grande alegria que me junto a esta diletta audiência nesta manhã para compartilhar ideias sobre a nossa política de defesa.

Quero falar-lhes não apenas dos rumos de nossa ação política no campo da Defesa – o que deve ser a sua expectativa hoje.

Quero falar-lhes também de um conjunto de ações inovadoras que vêm sendo empreendidas nos últimos anos e que serão continuadas ao longo de minha gestão. Refiro-me a ações inovadoras não apenas no âmbito do reaparelhamento com tecnologias de ponta, mas também, e principalmente, a ações inovadoras diretamente relacionadas à interoperabilidade no âmbito da formação de indivíduos e da administração de instituições.

Nosso Governo – os senhores bem sabem – elegeu a educação como eixo de sua atuação nos próximos quatro anos, o que confere significado especial a este evento.

¹Aula magna para os alunos do Curso Superior de Defesa da Escola Superior de Guerra

Esta Conferência dá início aos trabalhos da 3ª edição do Curso Superior de Defesa da Escola Superior de Guerra (ESG), inaugurado em 2013 com o objetivo de reunir conteúdos e atividades comuns aos cursos de Altos Estudos das Forças Armadas e da própria ESG.

Temos também entre nós os alunos que iniciarão a 30ª edição do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da ESG (CAEPE), cuja origem se confunde com a história da própria Escola.

Aliás, este ano marca o 30º aniversário do CAEPE em seu formato atual: em 1985, em plena transição democrática, a Escola preocupou-se em ajustar seus conteúdos aos novos tempos. Hoje, em seguimento a mais uma das boas iniciativas de seu antigo Comandante, o Almirante Leal Ferreira, a ESG ensaia nova modernização, mediante a criação de um programa de pós-graduação *stricto sensu* que se juntará aos já estabelecidos na Escola de Guerra Naval (EGN), na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e na Universidade da Força Aérea (UNIFA).

O fato de estarmos todos aqui é, por si só, motivo de celebração e simboliza a crescente interação de nossos oficiais superiores – um processo que precisa se intensificar continuamente se quisermos bem defender nossa Pátria.

FORMAÇÃO E INTEROPERABILIDADE

Somente por meio da plena interoperabilidade de nossas Forças Armadas poderemos alcançar êxito em nossa missão constitucional. E me parece óbvio que só poderemos chegar a esse resultado se nos conhecermos bem. É óbvio, também, que esse processo requer a camaradagem tão necessária para azeitar as estruturas de hierarquia e disciplina, sem as quais Forças Armadas efetivas e profissionais simplesmente não podem subsistir.

Há obviedades que devem ser ditas. Para manter o norte, com frequência é preciso reconhecer e repisar o óbvio. Quem aqui já comandou saberá do que estou falando. Saberá também que não se constrói interoperabilidade por decreto. Estamos falando de um processo, que, em alguns países, se estendeu por décadas. Felizmente, não precisamos percorrer os mesmos caminhos nem cometer os mesmos erros – podemos aprender com as experiências alheias.

Aliás, a presença de oficiais de nações amigas em nossos cursos de altos estudos oferece boa oportunidade para fazê-lo.

Saúdo, a propósito, os estagiários estrangeiros da Alemanha, Equador, Líbano, Peru e Venezuela aqui presentes. Sejam bem-vindos ao nosso convívio e desfrutem ao máximo. Ao mencionar sua presença, abro parênteses para sublinhar a conveniência de se intensificar a presença de oficiais de nações amigas em nossos cursos. Convém, principalmente, continuar a ampliar a cooperação com os países do nosso entorno estratégico. Precisamos compreender melhor as percepções e as ansiedades de nossos amigos, para aprimorar nossa capacidade de reforçar continuamente os laços de confiança, de forma criativa, solidária e duradoura.

Aplicada no nível regional, essa maior intimidade com nossos vizinhos sul-americanos muito beneficiará nossa capacidade coletiva de dissuasão contra possíveis ameaças vindas de fora. Sei que já existe um fluxo consolidado de oficiais nos dois sentidos – tanto estrangeiros, que recebem uma parcela de sua formação no Brasil, quanto brasileiros, que participam de cursos e atividades educativas no exterior.

Quando avalio os aportes dessas experiências ao nosso conhecimento do mundo e sua relevância para a nossa projeção internacional como uma potência emergente, respeitada e pacífica, concluo que deveríamos encontrar meios para ampliar ainda mais esse esforço. Seja essa, desde logo, minha primeira sugestão para as próximas edições desse curso. E, com isso, fecho os parênteses que abri. Volto ao que lhes dizia sobre o processo de aperfeiçoamento de nossa interoperabilidade.

Os cursos que hoje se iniciam desempenham papel crucial nesse processo. Nos últimos anos, o Ministério da Defesa logrou começar a integrá-los: há conferências conjuntas, há conteúdos previamente combinados, há trocas que se intensificam a cada ano, e isso tudo é muito bom. Felizmente, já vai relativamente longe o tempo em que o conteúdo e os trabalhos desses cursos evoluíam de forma paralela, e há um espaço cada vez maior para que oficiais de cada Força participem de cursos oferecidos pelas demais.

Essa prática tem trazido muitos benefícios para nossa nação, permitindo intensificar os debates conjuntos das três Forças sobre temas da atualidade e sobre os desafios e oportunidades da nossa defesa nacional. Entre os benefícios dessa experiência, está o enriquecimento das análises feitas pelos senhores, já que cada Força tende a abordar os problemas da Defesa de seu ângulo específico.

Com base no que já pude observar desde que me tornei Ministro da Defesa, tenho confiança para expressar que os olhares de cada Força

são também, em grande medida, complementares. Se os senhores trabalharem mais intensamente uns com os outros, aprofundando essa interoperabilidade no âmbito de suas formações, todos aprenderão mais.

E, simultaneamente, esse processo criará valiosas oportunidades para fortalecer os vínculos fraternais que unem os oficiais da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Afinal, que outro lugar se presta melhor à construção de sólidos vínculos de amizade e camaradagem do que os bancos escolares?

Eis um belo desafio para as áreas de formação das três Forças, para a ESG e para o MD – trata-se de uma oportunidade de inovar a gestão da Defesa, que não podemos desperdiçar. Tenho certeza, ademais, de que veremos um número cada vez maior de iniciativas de aperfeiçoamento e modernização dos currículos de nossas academias militares em prol de uma interface cada vez mais consistente e multifacetada com a sociedade civil.

No âmbito do MD, estou seguro de que a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, a SEPESD, compreende bem esse desafio, e confio em que o General Silva e Luna, com sua experiência, conseguirá superá-lo continuamente, valendo-se de instrumentos de que já dispõe, como a Comissão Permanente de Interação do Ensino Militar – a CPIEM.

A Secretaria Geral do MD, por meio de sua recém-criada Comissão Permanente de Ensino de Defesa – a COPEDE –, também estará pronta a colaborar com esse objetivo maior da formação conjunta de nossos oficiais superiores.

INTEROPERABILIDADE E INOVAÇÃO: VISÃO DE LONGO PRAZO E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O processo de fortalecimento da interoperabilidade de nossas Forças é crucial para garantir o seu emprego eficaz. Mas a interoperabilidade é um meio; não é um fim em si mesma.

Ela é parte do aperfeiçoamento do preparo de nossos militares e civis que trabalham em prol da defesa do Brasil. E o preparo é tradição nas nossas Forças – uma tradição que os senhores têm, a partir de hoje, a responsabilidade de aprimorar e transferir às próximas gerações.

Outra parte relevante na implementação interoperacional de nossa política de Defesa consiste na obtenção dos meios necessários para o emprego da força militar.

Torna-se cada vez mais evidente que a interoperabilidade é condição para o emprego eficaz e efetivo da força militar.

Mas o que nem sempre se nota é o fato de que ela pode aportar eficiência à administração dos meios de que dispomos, via economias de escala. Quero chamar sua atenção para um exemplo concreto: observem que esses temas – orçamento e interoperabilidade – estão interligados. Compras centralizadas de material comum, para dar um exemplo, resultam em vultosas economias de recursos e de tempo.

Outras unidades do Poder Executivo já acumularam boas experiências nesse campo. Podemos aproveitá-las na Defesa. As economias auferidas nessas compras podem ampliar o orçamento de investimentos do Ministério da Defesa, permitindo alcançar a condição de reaparelhamento a que tanto almejamos.

Mas o principal não é sequer a economia de recursos, tão necessária hoje em dia. O principal é prover aos nossos oficiais as condições para destinar seu tempo e qualificação ao preparo e ao emprego das Forças, que é sua missão precípua. Ao permitirmos que nossos oficiais se concentrem nas atividades para as quais se prepararam durante toda a sua vida, alocaremos de forma mais inteligente nossos recursos humanos, o que nos permitirá dimensionar de modo mais apropriado os efetivos ideais no presente e no porvir.

Parto desse exemplo concreto para mostrar-lhes que ações muito específicas podem constituir inovações na gestão das políticas públicas de defesa. Para citar mais exemplos concretos, refiro-me ao processo logístico, acompanhado de perto pelo Brigadeiro Rossato, que culminará na duplicação das capacidades do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) – um centro que é parte fundamental para a consecução de nossos objetivos de atingir excelência no ensino e na área científico-tecnológica.

Releva mencionar ainda o histórico Instituto Militar de Engenharia (IME), cuja tradição remonta à criação da Real Academia de Artilharia, fortificação e desenho, na cidade do Rio de Janeiro, em 1792, por Dona Maria I.

Suas tradição e renome seguem elevados através dos tempos mercê de suas constantes evoluções e inovações. Sinto-me confiante que assim continuará a ser, posto que conheço a atenção especial que o General Villas Bôas devota à formação e ao aperfeiçoamento do pessoal de nosso Exército.

Contudo, inovação não se faz apenas pela criação de equipamentos modernos, capazes de ampliar a eficácia do emprego da força. Ela se faz também na melhoria da capacidade de resposta, na ampliação da eficiência logística, na alocação mais apropriada das competências de que dispomos para atingir nossos objetivos e, assim, ampliar nossa capacidade de dissuasão, em obediência à Estratégia Nacional de Defesa.

Cabe dizer que inovações não são obra do acaso. Elas se inscrevem no marco de uma visão estratégica de permanente aprimoramento da Defesa Nacional brasileira. Por meio delas, materializamos o processo de reorganização do setor de defesa no Brasil, que se firma como um dos eixos de promoção do desenvolvimento socioeconômico de nosso país.

Inovações políticas funcionam como pontes entre a Defesa que temos e a que teremos em um futuro não muito distante. Funcionam também como espaços de diálogo entre civis e militares envolvidos na promoção da Defesa nacional. Instrumentalizam, ainda, a aprendizagem coletiva, e favorecem nosso domínio sobre as tecnologias necessárias para assegurar nossa autonomia política e acelerar o ritmo de nosso desenvolvimento econômico.

Esse processo não é fácil. Nada que seja realmente importante e valioso é fácil. Estamos falando de uma política de Estado, aberta aos aperfeiçoamentos que os governos democraticamente eleitos aportam à sua implementação. Uma política que se desdobra em quatro dimensões principais: a atenção às transformações da conjuntura internacional; o entorno estratégico; o cenário doméstico; e a dinâmica institucional da Defesa Nacional

As duas primeiras, de que falarei primeiro, estão interligadas e vinculam os ambientes internacional e regional, aprimoram a capacidade dissuasória do Brasil e ampliam seu potencial de liderar ações em prol da paz no cenário internacional. A terceira, que será tratada na sequência, reafirma a relação indissociável entre Defesa e desenvolvimento nacional.

A quarta, mais palpável, será ilustrada por uma série de exemplos de inovações institucionais nos documentos de defesa e no Ministério da Defesa.

Juntas, essas quatro dimensões vêm reestruturando o setor de Defesa em nosso país. É sobre isso que quero falar-lhes na parte final desta nossa conversa.

DIMENSÃO POLÍTICA – TRANSFORMAÇÕES NA CONJUNTURA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

As profundas transformações nas conjunturas externa e interna impõem a necessidade de adaptação de nossa política de defesa à uma realidade em constante evolução.

Felizmente, os militares, assim como os políticos, estão habituados a mirar em alvos móveis. Precisamos continuar preparando nosso país para responder aos desafios e às potenciais ameaças à segurança nacional de forma responsável, perspicaz e efetiva. No mundo de hoje, indivíduos e comunidades políticas realizam importantes avanços nos níveis de bem-estar, de justiça social e de acesso a oportunidades.

Entretanto, convivemos também, e muito de perto, com conflitos, elevados níveis de violência e acentuada disputa por recursos naturais. Acontecimentos recentes têm levado vários observadores a apontar que o ambiente internacional no campo da defesa e da segurança passa por um processo de mudança estrutural.

Tensões nos Mares do Sul e no Leste da China, conflitos étnicos e religiosos com manifestações em todo o globo, crises humanitárias na África, encruzilhadas como a que se vê hoje na Ucrânia, desequilíbrios econômicos que põem em risco o projeto de integração europeu, tudo aponta para a progressiva transformação da realidade unipolar dos últimos 25 anos pós-Guerra Fria.

A instabilidade geopolítica contemporânea estende-se a regiões da África que nos interessam particularmente. Por exemplo, a Nigéria, que muito tem sofrido com os ataques do grupo islâmico Boko Haram, merece detida atenção: trata-se do maior produtor de petróleo do continente, décimo do mundo e principal parceiro comercial africano do Brasil.

Ainda na África, a deterioração da situação na Líbia para um novo cenário de violento conflito civil traz especial preocupação, pois a instabilidade no país tem transbordado para toda a região do Sahel. No Oriente Médio, além dos históricos conflitos de Israel com o Hamas, em Gaza, e com o Hezbollah, no sul do Líbano, a Síria enfrenta desde 2011 uma guerra civil, hoje agravada pelo crescimento do poder do Estado Islâmico.

Paralelamente, assistimos ao acelerado progresso científico e tecnológico, com destaque para as áreas da cibernética e da biotecnologia,

com vinculação imediata a atividades de natureza militar. E o terrorismo – um fenômeno político ainda desprovido de conceituação jurídica consensual no plano internacional – adquiriu feições preocupantes, como ilustra o recente atentado contra a sede do jornal satírico francês Charlie Hebdo, no coração de Paris.

Convivemos, igualmente, com mudanças cujas implicações para o setor de Defesa ninguém consegue, ainda, estabelecer com segurança. Cito algumas:

- A insegurança energética, a despeito da redução, pela metade, dos preços do petróleo bruto no mercado internacional;
- A acelerada transformação nos mercados de trabalho;
- O aumento nos fluxos de migrações internacionais e intrarregionais;
- A expansão do crime organizado transnacional;
- O crescimento dos movimentos ultranacionalistas e neonazistas;
- O risco de proliferação de armas de destruição em massa;
- O desafio de proteger a privacidade de informações sensíveis e estratégicas na era digital;
- Os desequilibrados ritmos de crescimento demográfico em diferentes países, gerando excesso de jovens carentes de qualificação superior em alguns espaços e sociedades envelhecidas e sofisticadas em outros;
- O desrespeito frequente aos princípios da não intervenção e da autodeterminação por parte de algumas das grandes potências econômicas e militares.

Nesse cenário estratégico novo, eleva-se o grau de competição e rivalidade entre as grandes potências, o que nos lembra de que as antigas ameaças permanecem presentes – como sempre. Essa nova realidade internacional, cuja polaridade segue indefinida, carece, ainda, de mecanismos de governança perfeitamente legítimos e eficazes.

Como resultado, é concreta a possibilidade de que diferentes regiões do mundo venham a sofrer reflexos diretos e indiretos de acontecimentos distantes, aparentemente isolados. Faço menção a tantos elementos de instabilidade para compartilhar com os senhores algumas impressões acerca da conjuntura internacional, ora em ebulição, e dos desafios que os novos contornos da ordem internacional nos impõem. Mas, como sabemos, grandes desafios oferecem grandes oportunidades. Pela primeira vez em

sua história, o Brasil está em condições de contribuir ativamente para a reforma das instituições internacionais e para a reconfiguração da ordem global. Somos uma das dez maiores economias do mundo e temos voz ativa nos grandes foros decisórios internacionais. Mais do que isso, temos sido capazes de renovar o processo decisório internacional, por meio da consolidação de novos foros e mecanismos de concertação, como o agrupamento BRICS, o Fórum IBAS e o G-20 comercial.

Vejam que é possível, e às vezes necessário, inovar também no plano internacional. O Brasil deve, portanto, encarar o momento de instabilidade e redefinição que vivemos no ambiente externo como uma oportunidade histórica. Por um lado, podemos realizar mudanças que nos fortaleçam a capacidade de defesa contra ameaças externas, reforçando a posição de liderança regional que o país já detém – uma liderança dedicada à promoção da paz, da cooperação e da estabilidade nas relações internacionais.

Por outro lado, indefinições e vácuos políticos funcionam como incentivo à nossa participação efetiva na construção de uma nova ordem internacional, mais justa, próspera e sustentável.

DIMENSÃO POLÍTICA – ENTORNO ESTRATÉGICO

Nosso patrimônio nacional em termos de recursos naturais coloca o Brasil em posição bastante privilegiada no cenário mundial. Possuímos vastas reservas de água, de petróleo e de gás natural, além de importantes riquezas minerais.

A produtividade agrícola e pecuária brasileira, resultado de ingentes investimentos em pesquisa, tecnologia e inovação aplicadas ao setor de commodities, contribui historicamente para a prosperidade do país e para a segurança alimentar do mundo. A matriz energética brasileira é significativamente diversificada, e possui o potencial de se diversificar ainda mais, para além da exploração da Pré-Sal, em direção a novos nichos de oportunidade alinhados aos imperativos ambientais do novo século.

É missão do Ministério da Defesa e das Forças Armadas Brasileiras, respectivamente, articular e operacionalizar a proteção desse patrimônio. É fundamental consolidar nossa capacidade de dissuadir possíveis ameaças e de gerir a exploração de nossos próprios recursos com autonomia. A abundância de recursos não é privilégio exclusivo do Brasil em nosso entorno estratégico.

Por exemplo, a Argentina dispõe de terras muito férteis e de uma riquíssima extensão de águas jurisdicionais. O Chile possui as maiores reservas conhecidas de minério de cobre – que responde por 40% de suas exportações.

A Colômbia possui carvão de grande qualidade, do qual, aliás, carecemos.

A Venezuela possui a sexta maior reserva de petróleo e a nona maior reserva de gás do planeta.

A Bolívia possui jazidas de gás duas vezes superiores às brasileiras.

O Paraguai conta com um dos maiores potenciais hidrelétricos do mundo.

Não quero me estender citando as riquezas de cada um de nossos vizinhos, mas não é ocioso lembrar que estão na América do Sul a maior floresta tropical, o maior estoque de biodiversidade e as maiores reservas de água doce do planeta. Temos todos, coletivamente, a responsabilidade de proteger esse patrimônio.

A América do Sul é uma região extremamente rica em recursos minerais, em energia, em potencial agrícola e em biodiversidade, marcada por profundas assimetrias entre os Estados que a compõem. Isso a expõe a riscos estratégicos que não podem ser negligenciados na formulação de uma política de Defesa nacional e regional.

Ao mesmo tempo, salta aos olhos o baixo índice de conflitos interestatais na América do Sul em comparação a outras regiões do mundo – uma das características mais positivas das relações de segurança de nosso subcontinente.

Ao longo das últimas duas décadas, dois grandes fatos contribuíram para reduzir ainda mais as tensões, tanto no plano doméstico quanto nas relações regionais dos países da América do Sul: a redução significativa da desigualdade social e a consolidação do sistema democrático. As melhorias nas condições de vida da população da região resultaram da adoção de políticas públicas centradas em três pilares: maior proatividade do Estado nas políticas de desenvolvimento; maior integração com os mercados globais; e, sobretudo, inovação exemplar nas políticas sociais.

Ao consolidarem a UNASUL, os países da América do Sul trabalham hoje na formação de um grande bloco de 17 milhões de quilômetros quadrados e de mais de 400 milhões de habitantes. Esse processo destina-se tanto a defender seus interesses estratégicos quanto a promover seus interesses inalienáveis de desenvolvimento com justiça

social, preservando sua autonomia política e sua identidade cultural, protegendo seu povo e suas riquezas.

Convém que continuemos a lançar um olhar mais apurado sobre a América do Sul e sua importância política, econômica e estratégica para o Brasil. A prioridade que o Brasil atribui à América Latina, e particularmente à América do Sul, é uma realidade essencial não apenas de nossa política externa, mas também de nossa política de defesa. Isso se explica pelas características geopolíticas de nosso país, pelas circunstâncias internacionais e pelo disposto no artigo 4º da Constituição Federal.

Por isso, aprofundaremos nossa cooperação sul-americana na área de defesa, por meio do fortalecimento de canais institucionais regionais como o Conselho Sul-Americano de Defesa e, agora, de sua recém-criada Escola Sul-Americana de Defesa, a ESUDE. Compartilho com os senhores minhas elevadas expectativas em relação à Escola e antevejo promissoras oportunidades de cooperação entre ESUDE e não apenas a ESG e o Instituto Pandiá Calígera, mas também a EGN, a ECEME e a ECEMAR.

Por essa via, será possível compartilhar com nossos vizinhos nossas percepções sobre as mudanças políticas e estratégicas de interesse da América do Sul e melhor conhecê-los, consolidando a identidade e a cultura de defesa em nosso continente. Ao aproximarmos nossas visões e nossa formação, transformaremos nossa cooperação internacional em poderoso instrumento a serviço da defesa integrada na América do Sul.

Eu não poderia deixar de concluir essa menção à conjuntura internacional contemporânea e ao nosso entorno estratégico sul-americano sem me referir também à África e ao Atlântico Sul. Na já conhecida expressão de Alberto da Costa e Silva, “um rio chamado Atlântico”, o Atlântico Sul foi definido como um rio que une duas margens, mais do que um oceano que separa dois continentes.

Eu tive o privilégio, de maneira muito especial, de vivenciar a verdade dessa expressão por meio de minha vida na Bahia, principalmente em Salvador, que é a mais africana das cidades brasileiras. Em fevereiro do ano passado, estive na sede da União Africana, em Adis Abeba, para entregar a declaração final do encontro “África e diáspora africana”, que ocorreu em Salvador, em 2013.

A África é nosso continente irmão, e o estreitamento de laços por meio da diáspora africana no Brasil demonstra que podemos vir a ser parte de uma crescente integração africana. A cooperação com os países africanos na área de defesa potencializa nossas capacidades compartilhadas de

defender nossa região. Nenhum dos países ribeirinhos ao Atlântico Sul pode, sozinho, protegê-lo. A própria natureza das ameaças que enfrentamos impõe respostas baseadas em ações concertadas – eis porque devemos robustecer nossa atuação no âmbito da ZOPACAS e da CPLP.

Ameaças contemporâneas internacionalizadas, como a pirataria, o tráfico de ilícitos e a pesca ilegal geram instabilidade para toda a região e ameaçam a segurança marítima dos países sul-atlânticos. O Atlântico Sul nos une, ademais, à Antártida, que também integra nosso entorno estratégico e encerra um enorme potencial em termos de riquezas naturais e conhecimento.

Por meio da concertação regional, de exercícios conjuntos e do fortalecimento das instituições regionais, o Atlântico Sul reafirmará sua condição de zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares e de ameaças à segurança marítima.

DIMENSÃO POLÍTICA DOMÉSTICA–DEFESA E DESENVOLVIMENTO

Em pouco mais de dez anos, o Brasil viveu uma verdadeira revolução em termos de inclusão social. Em especial as famílias com crianças, os negros e os nordestinos, ou seja, alguns dos segmentos de nossa população historicamente marginalizados pelo modelo de desenvolvimento adotado em nosso país, deixaram a situação de pobreza extrema. Segundo dados recentes do Banco Mundial, a pobreza mais severa, considerada em suas diversas dimensões, e não apenas a renda, caiu de 8,3% da população, em 2002, para o equivalente a 1,1% dos brasileiros em 2013.

É para mim um orgulho e uma satisfação fazer parte desse projeto político vencedor, que já legou ao Brasil uma guinada extraordinária – e inovadora – em sua própria história. Mas isso também significa que temos a responsabilidade de avançar ainda mais nessa direção, de reduzir as privações que afligem esses mais de dois milhões de brasileiros.

Nosso cenário atual combina os avanços das políticas sociais a um conjunto de ajustes econômicos e orçamentários – necessários para recuperar o crescimento da economia o mais rápido possível, criando condições para a queda da inflação e da taxa de juros no médio prazo. Segundo nossa Presidenta, em mensagem enviada ao Congresso no início de seu novo mandato, esses ajustes são necessários para manter o rumo e ampliar oportunidades, preservando os programas de proteção social.

Algumas dessas medidas têm caráter corretivo, de modo que os

cortes parciais em benefícios como o seguro desemprego não configuram medidas fiscais, mas, sim, aperfeiçoamento de políticas sociais. A necessidade de contenção de gastos e despesas atinge, atualmente, todos os Ministérios e órgãos do Estado brasileiro. Obviamente, essa necessidade afetará o Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

O que quero ressaltar aqui hoje é o meu compromisso de empregar todos os meus esforços e o meu capital político em favor da preservação dos programas prioritários e dos projetos estratégicos da Defesa, mesmo nesse cenário restritivo. E farei isso no marco de ações inovadoras como as que lhes expus há pouco.

Esse compromisso decorre, é claro, de minha franca intenção de realizar uma boa gestão à frente do Ministério da Defesa. Mas, sobretudo, esse compromisso resulta de minha crença pessoal na Defesa como propulsora do desenvolvimento nacional e da inovação – uma crença que se alinha perfeitamente à Estratégia Nacional de Defesa. Peço licença para citar, na íntegra, um de seus trechos, que ilustra a condição da política de defesa como uma política de Estado:

A estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.

Os projetos estratégicos das Forças Armadas trazem importantes ganhos para o Brasil: além de promoverem pesquisa e desenvolvimento de tecnologias nacionais, eles impulsionam a economia do país, aquecem o mercado de trabalho e geram produtos exportáveis de alto valor agregado.

Foi com muita satisfação que recebi a notícia, no segundo mês de minha gestão, de que o cargueiro KC-390, que é o maior avião já fabricado pelo Brasil e substituirá os Hércules C-130 na Força Aérea Brasileira, levantou voo pela primeira vez.

Estive na semana passada em Itaguaí, onde conheci o Estaleiro e Base Naval que abrigam o Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha, que está desenvolvendo o submarino de propulsão nuclear

brasileiro. Amanhã, embarcarei para Manaus, onde conhecerei mais de perto a atuação do Exército na Amazônia, região prioritária que será melhor monitorada à medida que se desenvolve o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – um dos Projetos Estratégicos do Exército.

Considero esses e outros Projetos Estratégicos das Forças Armadas como estruturantes e prioritários, e é essa a orientação que recebi da Presidenta Dilma.

Garantir a consecução desses projetos é garantir o desenvolvimento de tecnologias e de equipamentos fundamentais para o Brasil, e é também concretizar a capacidade do país de perseguir seus objetivos estratégicos de médio e longo prazo.

Isso consolida, ademais, as ações políticas inovadoras que implementamos ao integrar nossos programas aos dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL

Toda política pública necessita de instituições e normas para prolongar seus efeitos no tempo. Quando se trata de políticas de Estado, mais estáveis e de maturação mais longa, as instituições desempenham papel ainda mais relevante.

Isso porque, por um lado, elas legitimam a própria substância da ação política, ao servirem de veículo para a materialização da vontade popular.

Por outro lado, instituições não podem ser mudadas facilmente, razão pela qual conferem previsibilidade à ação do Estado no médio e longo prazos. No campo da Defesa, em nosso país, o arcabouço institucional vem mudando rápida e profundamente.

Neste ano, o Ministério da Defesa completará dezesseis anos. É um período curto, especialmente se levarmos em conta dois processos mais amplos, que condicionam a reorganização do setor de Defesa em nosso País.

O primeiro deles consiste na sucessão de crises econômicas que superamos – e estamos superando – com êxito. Um êxito que se deve, em parte, ao fato de havermos promovido também uma massiva inclusão social, ampliando o nível da renda nacional e reduzindo as desigualdades socioeconômicas. O segundo é o processo de transição democrática, que

vem permitindo a reaproximação entre civis e militares com comunhão de interesses e elevado grau de transparência. Em outras palavras, meus senhores, mesmo em circunstâncias difíceis, logramos avançar admiravelmente.

Algumas inovações institucionais internas ao Ministério da Defesa também contribuíram bastante, nos últimos anos, para o processo de consolidação da Defesa como uma política pública. Cito a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) , em 2010, e sua recente reestruturação, que dotaram o Ministério de capacidade para coordenar o emprego das Forças nos níveis tático e operacional.

Ao longo de seus primeiros quatro anos de atividades, o EMCFA vem contribuindo para uma atuação cada vez mais integrada das Forças Armadas, ao conduzir, com êxito, diversas operações, como a promoção da segurança em grandes eventos, as operações Ágata e a elaboração do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED).

Paralelamente, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, criada em abril de 2013, constitui uma nova estrutura de comando, derivada da visão de estreita articulação civil-militar contida na Política Nacional de Defesa.

Em outras palavras, graças a essas medidas de reestruturação, o Ministério da Defesa hoje dispõe de condições institucionais adequadas para executar com sucesso as políticas que requerem o concurso de suas dimensões civil e militar. Quero também sublinhar uma inovação específica: a promulgação da Lei 12.598, em 2012, que conferiu consistência e previsibilidade aos empreendimentos da indústria brasileira de produtos de defesa, por meio da concessão de vantagens tributárias e de condições especiais para sua produção.

Sob a égide dessa lei e por meio da Secretaria de Produtos de Defesa, criada em 2010, o Ministério tem trabalhado ativamente em prol da reorganização da indústria e da conquista de autonomia tecnológica nessa área. Finalmente, cito a criação do Instituto Pandiá Calógeras, em 2013, que concluiu com êxito o projeto de instalar um instituto civil capaz de engajar a sociedade em pesquisas sobre a defesa e de produzir análises em apoio ao processo decisório no Ministério. Ao longo de seus quase dois anos de atividade, o Pandiá logrou estabelecer-se junto à comunidade acadêmica brasileira e internacional e promoveu cerca de vinte eventos, internacionais em sua maioria, entre os quais se destaca o mais importante encontro de defesa no Brasil em 2014, o VIII Encontro Nacional da

Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED).

Quero dizer-lhes que, ao assumir a pasta da Defesa, muito recentemente, me comprometi com a missão de dar continuidade, com os devidos ajustes, ao trabalho e aos processos legados pelas gestões de meus antecessores neste Ministério que, embora jovem, já logrou avanços significativos em benefício da defesa do Brasil.

Em relação às normas, não posso deixar de fazer referência conjunta aos três documentos da Defesa Nacional, atualizados recentemente, que informam e comunicam nossas percepções e diretrizes na área de defesa. A Política Nacional de Defesa (PND) estabelece os objetivos e diretrizes para o preparo e emprego de nossas capacidades de defesa, com o envolvimento de civis e militares, em todas as esferas de poder. A Estratégia Nacional de Defesa (END) orienta, mediante diretrizes precisas e mensuráveis, o modo como serão implementadas as ações e inovações destinadas a concretizar nossas intenções no campo da Defesa.

Finalmente, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que o Brasil elaborou pela primeira vez em 2012, utiliza análises prospectivas para subsidiar a elaboração do planejamento e do orçamento da Defesa. O processo de elaboração e atualização desses documentos contribui para envolver a sociedade no debate sobre Defesa e para explicitar as sinergias entre esta e outras áreas cruciais para promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável de nosso país, como ciência e tecnologia, indústria e comércio exterior.

O vínculo entre defesa e desenvolvimento havia aparecido já na primeira edição da Política de Defesa Nacional, em 1996, mas se consolidou na de 2005 e, principalmente, na Estratégia Nacional de Defesa de 2008.

A Política de 2005 trouxe outras inovações, como a definição de nosso entorno estratégico e o profundo envolvimento da sociedade em sua preparação.

Esse diálogo muito se beneficiou de uma série de iniciativas do Governo e da sociedade que contribuíram para adensar nossa comunidade de especialistas em defesa nacional – nisso, também inovamos. A esse respeito, destaco os resultados do Ciclo de Itaipava, o Pró-Defesa e a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Cada um desses documentos tem um papel específico, de modo que eles se harmonizam e se complementam para imprimir sentido às políticas públicas de defesa e para conduzir sua implementação de maneira dinâmica e integrada.

O fato de suas versões atualizadas terem sido conjuntamente aprovados pelo Congresso Nacional em setembro de 2013 reforça sua legitimidade e constituiu uma inovação profunda para a comunidade de defesa brasileira. Em certo sentido, ao resumirem nossa agenda, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional funcionam como pontes entre Governo e sociedade e oferecem à sociedade melhores condições para acompanhar a execução da política de defesa do Estado brasileiro.

Essa prestação de contas legitima nossas ações nesse campo e fomenta a confiança com os países vizinhos, estabelecendo pontes para futuras iniciativas de cooperação. Esses documentos servem, portanto, para promover e também para integrar esforços com os países do nosso entorno estratégico em prol do fortalecimento da condição pacífica da América do Sul e do Atlântico Sul.

Ao juntar-se ao grande número de países que já divulga essas informações por meio de livros brancos – nossa mais recente inovação –, o Brasil compromete-se com sua própria sociedade e com a comunidade internacional a imprimir transparência à execução de seus objetivos na área de defesa, como convém a um Estado democrático de direito.

A política de defesa brasileira consolida-se, dessa maneira, como uma política pública, no sentido mais amplo da palavra. Ela pertence aos brasileiros, aos civis e aos militares que somam capacidades e esforços pela defesa nacional, pelo fortalecimento da indústria nacional de defesa, pela consolidação de nossa capacidade de dissuasão e pela cooperação na área de defesa.

CONCLUSÃO

Quero concluir com uma mensagem positiva frente aos desafios de nossa conjuntura atual – internacional e doméstica – porque acredito que são ainda maiores as oportunidades que temos à nossa frente. O Brasil protagonizou conquistas significativas nos últimos anos, e trabalharei à frente do Ministério da Defesa para que essas conquistas se consolidem ainda mais e para que defesa e desenvolvimento estejam mais interligados a cada dia. Procurarei, para isso, superar os desafios conjunturais – internacionais e internos – com a ação inovadora e integradora de que venho falando essa manhã.

Os cursos que ora se iniciam são exemplos muito auspiciosos do que considero uma ação inovadora e integradora, e estou muito feliz que

minha primeira grande mensagem como Ministro da Defesa tenha sido transmitida nesse contexto a uma audiência tão distinta.

Sei que tenho aqui, entre as senhoras e os senhores, grandes formuladores, operacionalizadores e líderes no campo da Defesa Nacional. Trabalhemos juntos por um Brasil mais forte, justo, desenvolvido e soberano. Formulo, finalmente, meus votos de que o Curso Superior de Defesa e os demais cursos que se iniciam na ESG e nas Escolas de Altos Estudos neste ano sejam oportunidade de aprendizado, de aperfeiçoamento e de fortalecimento de vínculos.

Eis o que as senhoras e os senhores têm diante de si: a possibilidade de construir esses vínculos, de conhecer melhor as Forças irmãs, de aproveitar o ambiente de aprendizagem oferecido por nossas tradicionais escolas para se aperfeiçoar como marinheiros, soldados e aviadores e, principalmente, como cidadãos patriotas. E, ao fazê-lo, de melhor se prepararem para assumir as altas responsabilidades que os aguardam nos próximos anos.

Muito obrigado a todos e sucesso!

SOUTH AMERICA IN THE POST-COLD WAR ERA: WAR ON DRUGS AND THE RESHAPING OF THE US SECURITY AGENDA

Rafael Duarte Villa¹
Thiago Rodrigues²
Fabrício Chagas Bastos³

ABSTRACT

The end of Cold War apparently put the South America region out of the main concerns of the US security agenda. After 9/11, such perception has gained importance in literature, when US global strategy focused on an otherness whose geographic position was nothing but

¹ Rafael Duarte Villa is Associated Professor at the Department of Political Science and the Institute of International Relations at the University of São Paulo. He is also Director of International Relations Research Centre at the same university. Duarte Villa's research interests focus on Latin American Regional Security and IR Theory. Contact: rafaelvi@usp.br

² Thiago Rodrigues is professor at the Institute of Strategic Studies (INEST) of the Fluminense Federal University (UFF). Rodrigues got his PhD in International Relation at the Pontifical Catholic University of São Paulo, Brazil, with a fellowship research period at the Université de la Sorbonne Nouvelle, in France. He is an associated researcher at Nu-Sol/PUC-SP. Rodrigues is head of the research project 'Drug-Trafficking, Militarization and the National Strategic Environment: lessons for Brazil' supported by the Ministry of Defense and the National Council for Research (CNPq). Contact: trodrigues@id.uff.br

³ Fabrício H. Chagas Bastos is Research Fellow at the Australian National Centre of Latin American Studies at the Australian National University. Contact: fabricio.chagasbastos@anu.edu.br.

distant from the southern territories of the Americas. Otherwise, this article general aim is to discuss the space occupied by South America in the US current security concerns and goals through the analyses of the US war on drugs. We argue that the US counter-narcotics policy is a local variation of its global security strategy. Through a historical perspective, we present a transition from an approach that associates the war on drugs with a Cold War enemy, particularly the communist guerrillas, toward another one that recognises the fight against illegal drugs as itself a threat to the US national security and a justification for the US intelligence and military presence in South America.

Keywords: South America; U.S. War on Drugs; Post-Cold War

AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA: A GUERRA ÀS DROGAS E O REDIMENSIONAMENTO DA AGENDA DE SEGURANÇA ESTADUNIDENSE

RESUMO

O final da Guerra Fria aparentemente colocou a América do Sul fora das preocupações centrais da agenda de segurança dos Estados Unidos. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, essa avaliação ganhou importância na literatura especializada, enquanto a estratégia global estadunidense focava numa alteridade cuja posição geográfica estava muito distante dos territórios meridionais das Américas. Num outro sentido, o objetivo central desse artigo é discutir o espaço ocupado pela América do Sul nos atuais objetivos e preocupações de segurança estadunidenses através da análise de sua

guerra às drogas. Argumentamos que, no novo século, a política antidrogas dos EUA é uma variação local de sua estratégia global de segurança. Por meio de uma perspectiva histórica, apresentamos a transição de uma análise que aproxima a guerra às drogas do inimigo da Guerra Fria, em especial as guerrilhas comunistas, para outra que reconhece a luta contra as drogas ilegais como algo assumido pelos EUA como um tema de segurança nacional e uma justificação para sua presença de inteligência e militar na América do Sul.

Palavras-chave: América do Sul, guerra às drogas estadunidense; Pós-Guerra Fria

INTRODUCTION

The assumption that South American region has been forgotten by the US security agenda after the end of Cold War, and especially after the 11/09 terrorist attacks, has become a common argument in the specialized literature on security studies. The main point would be the centrality gained by the Middle East and the South Western Asia as major hot spots regarding terrorist activities.

However, such affirmations must be sought in more accurate lens, and this contribution exactly brings a different point of view. This article bears two general aims. The first concerns the diplomatic rhetoric regarding the role of South America in security issues, as well as what is politically recognized as a threat by those countries when it comes to their foreign affairs. The second is to debate Buzan and Wæver (2003), as well as Mares (2012) assumption that, in the post-Cold War scenario, South America is not absent from the United States Grand Strategy, although it might have witnessed a gloomy attractiveness regarding its role as a burning threat to the US National Security.

Under the first goal, this article addresses the common belief behind part of the South American diplomatic rhetoric regarding the role of this region in the agenda for peace and security in the twenty-first century. These discourses, based on the assumption that the absence of weapons of mass destruction within the region associated with the lack of huge border

disputes, neglects the existence in the region of the so-called new threats to international security. This traditional grasp of security issues carries the covert intention to keep military extra-regional interference away from the sub-continent – and so does the military-diplomatic concert of states around the UNASUR's South American Defence Council.

The intention to avoid the association with a broader political instability related to entrenched fluxes of, for example, transnational crimes, such as drug trafficking, could be easily understood. By denying their own relevance in these matters, South America's states implicitly recognize that, far from being outside of Washington's geopolitical concerns, it is, on the contrary, a preferential area for the United States' preventive, and perhaps even hasty, unilateral interference.

Since no other state-actor would militarily rise up against the US Foreign Policy in the region, as would Russia and China in their immediate neighbourhood, initiatives such as the referred South American Defence Council intend to affirm regional capacity to preventively deal with security issues. Cooperation with the US is not completely averted, as the 3+1 Initiative on Money Laundry for the Southern Triple Border (common borders among Argentina, Brazil and Paraguay) exemplifies.

On the one hand, these interactions build mutual confidence and provide a perspective of control to the over Brazil's, Paraguay's and Argentina's intentions regarding sensitive issues to the US National Security. On the other hand, this agreement enlarges the region's space for autonomy in other security issues.

The specific goal of this article focuses on the first general aim as it follows a narrative that introduces South America's shortcomings on drug trafficking into the connection between the so-called US War on Drugs and the War on Terror in the twenty-first century. Aware of the political consequences of both denying and accepting the fragility of international security in South America, this article does not intend to prescribe better Foreign Policy approaches. However, it offers a rather constructivist exercise of perceptions, identity and interests from the US toward South America.

In its first part, we offer an overall grasp of the US security framework to South America in the last decades. In the second part, we present the specific cases of Andean countries perceived as key players on the drug trafficking supply stage through the recognition that the

US attitude toward those scenarios is as multidimensional as it overtly encompasses the strategic elements of democracy, trade and security via a militarized tactic.

Washington's intention in dealing with these countries' alleged problems through a similar approach recently adopted in Mexico, and the differences over what has actually been implemented in South America might signalize to a success on the part of the previously mentioned diplomatic rhetoric with the major exception of Colombia (where the militarized approach is well rooted).

The following third bit of this narrative glances at the American institutional structure for Anti-Drug Policies in the 1990s, providing the construction of drug trafficking as a matter of public security as well as national security to the United States. Then, we underline a few changes to the United States' doctrinaire spirit and policies regarding the role of suppliers to the issue of drug trafficking.

Puritanism, epitomized by prohibition and repression, eventually worked in favour of the concept of shared responsibilities, when Washington recognized its own liabilities over drug consumption and the generation of significant revenues to the illegal organizations that might support other illegal activities, such as terrorism.

Once again, the Andean cases are brought to discussion, especially Plan Colombia, because the post-9/11 Patriot Act allowed the US government to identify FARC as a terrorist organization, raising the stakes when it comes to the tactics applied to fight them, as well as to the urgency to destroy them. Naturally, this linkage ends up creating more space to repression and prohibition, in light of the burning need for structural shifts in order to provide suppliers with plausible alternatives to their economies and to the insertion of those alleged criminals in society.

Finally, in the fourth part, we clarify a shift in perception whose trigger might hold tight connections to 9/11. This swing would have entailed an overlap of the identities and interests of the war on drugs and the war on terror, in a process related to the crossed securitization of groups connected to the war on drugs and the combat against the leftist guerrillas, especially in Colombia.

MAPPING OUT US SECURITY INITIATIVES TOWARD SOUTH AMERICA

Since the end of the Cold War, the United States' hemispheric security agenda toward South America enregistered some remarkable changes. Despite the historical pattern based on certain levels of standardization toward Latin America, the new US security agenda established subtle differences between sub-regions: in the Caribbean the persistent Cuban issue; in Central America, the recurring bloody civil wars initiated during the Cold War era; and, in South America, the reshaping of the guerrilla threat into some sort of hybrid menace –the narco-guerrilla– and the emergence of drug trafficking organizations with transnational capacity and variable levels of institutional penetration. Included in the negotiations under the first 1994 Summit of the Americas, in Miami, the attention to the war on drugs bypassed both other elements in the US broader strategy to Latin America.

This emphasis, however, had their roots during the last Cold War decade, when the Ronald Reagan Administration (1980-1988) retook the Richard Nixon's 'war on drugs' discourse (launched in 1971) and gave to it a new dimension (RODRIGUES, 2012). In 1985, Reagan signed the National Security Decision Directive 221, called 'Narcotics and National Security', in which he assumed that the 'old communist' threat – the Andean leftist guerrillas such as the Peruvian Sendero Luminoso (Shining Path) and the Colombian Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC; Revolutionary Armed Forces of Colombia) – had been connected to the drug trafficking. This connection represented, according to the document, a threat both to the stabilization of 'fragile democracies' and to the US homeland security due to the articulation with local drug gangs and local drug use rates (MARCY, 2010).

Reagan reinforced the war on drugs logic stating that drug trafficking must be considered an issue of national and regional security. This conception of the problem meant that the repressive tone traditionally given to the illicit drugs issue would be complemented with a militarized approach focused on the interception of illicit drugs flows through the US. This attack must be complemented by supporting other Latin American military troops to fight their own illegal drugs organization (CIMADAMORE, 1997). Despite of the fact that the strict distinction among consumer and producers countries do not correspond exactly to

all kind of illicit drugs, the political economic distinction between these two categories has proved powerful as a security discourse while it places the US as simple victims of greedy foreign illegal groups. The success of this discourse is embedded in the American long-term tradition that relates xenophobia, racism and prejudice against certain types of drugs (RODRIGUES, 2015).

The emergence of a 'drug trafficking security agenda' during the Reagan years continued into George H. W. Bush's office (1989-1993), with new projects that tried to push through the militarization as a general solution to address the drug production and trade in the Americas (CARPENTER, 2015).

In this context, if South America insisted to highlight its problems as State-based and State-solved, following a period of rapid re-democratization, the relevance of its security issues for the US post-Cold war agenda were to plunge. However, authors like Buzan and Wæver (2003) and Mares (2012) do not share this opinion.

According to their perspective, although Latin America does not have the same strategic importance in comparison to other regions, such as the Middle East, Western Europe and Asia, the US has not left the region entirely off its geopolitical radar, having kept it in their strategic calculation via coherent, yet usually underdeveloped, security policy for the sub-continent. This policy is based on a solid consensus among Democrats and Republicans that guarantees the continuity of some general goals focused on the maintenance of friendly governments that could keep safe environments for investments and stable political environments in highly unequal societies (MARES, 2012).

Thinking specifically on strategic matters, the US has to deal now with several threat perceptions different from the Cold War ones. The old threats such as Communist states, leftist parties or social movements are not taken anymore as main menaces, but actors and processes, such as drug traffickers, migrations, money laundry, and terrorism. In order to address these challenges, since the 1990s, the US government has promoted the signature of both anti-drug and anti-money laundry agreements in the Inter-American system. At the same time, it has promoted military initiatives as Plan Colombia and the installation of military bases, like the Manta one in the Ecuadorian Pacific, and developed operation bases (Forward Operating Locations; FOLs) as a way of advancing the support to tactical operations against drug traffickers and other agents considered

to be terrorists (LABROUSSE, 2010).

In this last case, Washington is also worried about the remainder (mainly in Colombia and to a much lesser extent in Peru) of a very active guerrilla such as the *Forzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC). The decision makers of the Departments of State and Defense suspect that these groups may occupy more strategic positions like what happened at the end of the 1990s, when the FARC managed to control 40 per cent of Colombian territory.

The American unusual military activism in South America is highly related to these decision-makers perceptions who describe those groups as possible threats against US's homeland security [reference]; and since the 1990s, this manace perception is increasingly related to illegal drug issues.

Right in the beginning of the 1990s, the US consumed fifty per cent of total amount of cocaine while having only five per cent of the world's population (Hargraves, 1992). Although the United States government admits, since the Clinton Administration (FALCO, 1997), that "producers" and "consumers" must share responsibility, the predominant idea since the 1980's has been the based on training and selling military weaponry and equipment to Latin American military anti-drug special units. The Barack Obama's support to the second phase of the militarized *Iniciativa Merida* in Mexico (firstly negotiated by George W. Bush Administration in 2007) in a proper example of this continuity (BENÍTEZ MANAUD, 2010).

Thus, the policy of 'going to the source', that prevailed on the beginning of the 1990s, continues to be very strong. The main argument is that countries such as Bolivia and Peru produce 80 per cent of coca-leaf while Colombian drug organizations are responsible for 80 per cent of the world's cocaine (MARCY, 2010). In Peru and Colombia, the strategy adopted by the US has been the eradication of coca-leaf plantations. Certainly, it has led the US government to invest resources in military and technical aid. On the other hand, this kind of assistance has been complemented with a program of substitution of plantation of coca by alternative plantations (MARCY, 2010).

In sum, the US anti-drugs policy toward South America has been based on a repressive formula that combines eradication of coca-leaf plantations, military advice to dismantle the biggest cartels of drugs, extradition of drug traffickers to the US and a certification policy to countries that the Department of State considers non-cooperative in the

anti-drug initiative. The last stage of anti-drug policy that started under Clinton's second administration included an improvement of military means in combating drugs. This phase was divided into two important stages. The first one was the allocation of an enormous amount of financial resources to purchase military equipment to be used in places like the South of Colombia, where the large part of plantations and coca paste processing labs are located, besides serving as a shelter for drug trafficking groups. The second one was the installation of military bases that monitor countries such as Ecuador, Panama, Paraguay and Venezuela; countries considered escape routes for drug trafficking and money-laundry plazas.

The most significant movement that established the actualized patterns of US militarism toward the drug-trafficking problem was the Plan Colombia (DUARTE VILLA; OSTOS 2007). Negotiated in 1999 between President Clinton and Colombian President Andrés Pastrana, the plan was thought as an anti-drugs package of US\$ 1.2 billion. At first, the plan aimed at deal only with drug trafficking organizations that remained in operation after the dismantling of the Medellín and Cali "cartels" in the first half of the 1990's.

Seventy per cent of Plan Colombia's resources was directed to military aid, including purchasing of military equipment, training of troops and eradication of coca-leaf plantations and cocaine processing labs (HERZ, 2006; SANTOS, 2011). Moreover, during Álvaro Uribe administrations (2002-2010), the US took advantage of the political convergences between both governments in security issues. Quoting Luis Alberto Restrepo (2004, p. 50), "Uribe has put all the foreign policy to the service of the security. And even though he has scored important political, financial and military victories, on the other hand, his strategy complicated the Colombian relations the neighbour countries".

The 09/11 terrorist attacks also caused an impact in American security policy toward South America. Indeed, one important change after terrorist attacks was the emergence of conceptual and political shifts in the way US decision makers perceived the relations between national threats and terrorism. As part of its global strategy at that time, there was a conceptual and practical overlapping between the "war on drug-trafficking" and the "war on terrorism" both in the Americas and in the South Western Asia, mainly in Afghanistan (LABROUSSE, 2005). Therefore, from the conceptual and practical perspectives, Colombian guerrillas, as well as paramilitary groups, became synonyms of terrorists. President

Uribe, elected with a strong security discourse, took advantage of it and associated the internal efforts in combating the FARC and the Ejército de Liberación Nacional (ELN; National Liberation Army) with the US global 'war on terror'. Thus, issues such as drug trafficking, terrorism, military assistance and economic aid started to be treated as linked to each other. In this context, in 2001, George W. Bush government launched the Andean Regional Initiative (HERZ, 2006). This program aimed to direct funds not only to Colombia, but also to all the Andean countries, besides Brazil and Panama. The American Congress approved a budget for this program, renaming it as Andean Counterdrug Initiative. Repeating the budget distribution of Plan Colombia, more than 70 per cent of the resources of this new plan were allocated in the military use.

The militarized anti-drug plans came together with the widening of the US military presence due the negotiation to establish FOLs in some South American countries. In 1998, the Ecuadorian government conceded the Manta air base in the Pacific Ocean to the US. This base was strengthened by military logistic units in Larandia and Puerto Legizano in south Colombia, units that supported sophisticated radars at Guaviare and Leticia, both also located in Colombia.

The US negotiated in the beginning of the 2000's the installation of another base in Iquitos, deep down inside the Peruvian Amazon jungle. The negotiations with Paraguay, in 2006, lead the Paraguayan Congress to approve the temporary presence of US FOLs that included the acceptance of immunity to the acts eventually committed by American troops.

In July 2009 the US and the Colombian governments signed an agreement that allowed the allocation of seven FOLs in the Colombian territory, even though the agreement points out that the military will be limited to use Colombian bases that is already installed.

That decision provoked the first important situation in UNASUR (Union of South American Nations) after Brazilian President Lula da Silva reacted badly to the fact that the Colombian government did not consult its South American counterparts before signing the agreement (RODRIGUES, 2012).

In fact, it is possible that the displacement of troops and the installation of bases in South America arise as a part of preventive policy developed by US administrations since de 1990's. Analysing the map of South America, one can notice that the FOLs and troops allocated have been set up close or inside countries of political instability in the last fifteen

years, such as Paraguay in the Southern Cone, and Ecuador, Colombia, Peru and Venezuela in the Andean region. These countries also concentrate incredible amount of natural resources. Besides of that, these bases establish a belt around Brazil, a country that has been leading the process of defence cooperation within UNASUR and its Council of Defence.

DRUGS AND US SECURITY AGENDA: THE ANDEAN COUNTRIES' CASE

Since the Reagan years (1980-1988) the drug-trafficking agenda has been explicit securitized. If national security is a public problem – and, in this sense, derived from what is perceived as a real ‘existential threat’ that demands public responses – securitization, following Buzan, Wæver and De Jaap (1998) appointments, is a discursive resource that allows the application of measures beyond the regular borders of the liberal regimes constitutions. Since the Nixon’s administration, the identification of drug trafficking as a source of public and national insecurity allowed the reform of the US anti-drug apparatus and the increasing reform of legislation, addressed especially by Reagan’s government, which authorized a broader role to the military in counter-narcotics operations both in the US and abroad (MARCY, 2010).

Indeed, the 1980’s phase of the “war on drugs” was developed through the Bush Senior’s ‘Andean Strategy’ approved by the 1989 National Security Decision (NSD) No. 18. At the same year, the Bush Administration launched the ‘National Drug Control Strategy’, which “made explicit the externalization of fight through the use of foreign policy [tactics]” (CIMADAMORE, 1997, p. 21). The Andean Strategy had three main pillars. The first one was the strengthening of political institutions in key countries taken as sources of illicit drugs (Bolivia, Colombia and Peru).

The second one was the operational strengthening of political and military units in charge of combating all the economic circuit of drugs (eradication of crops, trade of chemical precursors, laboratories destruction, drug interdiction, routes identification and money laundry penalties), as well as military and police advising to Andean countries for the dismantling of drug cartels (Colombia) and firms (Peru). The third official goal was commercial and fiscal assistance to those Andean countries, plus Ecuador, to attenuate the social consequences that emerged, as they did, from the privatization of subsistence means of local communities. In practice, the first point of the Andean Initiative was neglected.

There was no specific program aimed at strengthening democratic institutions in the region. Among the thirteen programs toward South America financed by the Department of State under the Initiative, only one called 'Transition Initiatives' funds as aimed to the strengthening of democratic institutions (HERZ, 2006).

As we will see, the subsequent plans, such as the Plan Colombia, did not altered this situation: only 25 per cent of Plan Colombia funds (equivalent to more than US\$ 1,3 billion) are dedicated to the strengthening of democratic institutions, as the judiciary and human rights NGOs.

Thus, it is possible to affirm that since the end of the Cold War, the US 'democratic discourse' toward South America was subjected to the reshaping of the US hemispheric strategy. This articulation combined the evoking of the democratic clauses institutionalized by OAS since the end of the 1980s with support for the militarization and securitization of regional issues such as the drug trafficking and the guerrillas.

The US concentrated its attention on the second point of the Andean Initiative: the operational strengthening of military and police units in charge of combating the drug economic circuit. The militarized approach, designed by Nixon and developed by Reagan and Bush settle the basis to the general pattern of illicit drugs combat that is still, in the second decade of the twentieth-first century, on the core of the US security agenda toward South America. In addition to these policies aimed to reduce the illicit drug offer, the US Counter-narcotics politics has been promoting two fundamental measures related to the US diplomatic-military dispositif.

The first one is the mobilization of US Armed Forces to a foreign territory action, with direct presence in some cases, especially in Bolivia and Peru in the late 1980's, but mostly through military consultancy and training of local military forces. The second one is the use of a 'punitive diplomacy', which, among various mechanisms, applies economic sanctions, denies authorization for exports toward the United States and exerts a strong pressure on international organisms looking forward to boycott the country retaliated (PROCÓPIO; VAZ 1997; RODRIGUES 2012).

The US securitized perspective on the drug issue was reaffirmed in the George W. Bush's 2002 National Security Strategy that brought the same general content of the Reagan's NSDD 221 and Bush's NSD 18: the combination between national security menace and regional instability. The document states that "parts of Latin America conflicts specially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. The conflict and the unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of

the United States” (NSS 2002, p. 15). George W. Bush’s drug strategy focused on the militarization (technically called ‘interdiction of crops’) and the eradication and fumigation of coca and poppy illegal crops. Interdiction refers to the displacement of US troops and civilians (‘security advisors’) in foreign bases and a straight cooperation with local security forces, with the objective of identifying centres of drug production and detaining drug loadings by terrestrial, maritime or aerial means. Eradication is related to the use of herbicides (through ‘fumigation’ of fields) whose function is to destroy as much as possible those illegal crops (ISACSON, 2005, p. 44).

As for the interdiction, as Bruce Bagley defends, the National Defence Authorization Act (NDAA)⁴, approved in the first year of Reagan government, authorized the raise in the American Armed Forces participation in the anti-drug strategy, as well as permitted its action in foreign territory (BAGLEY, 1993, p. 183-184).

The US military involvement was no strange to controversy among the US military staff. Accordingly to Marcy (2010) many of the engagement against transnational criminal organizations was not part of the main core of the military functions; representing a deviance of purposes. Besides of that there were legal constraints that needed to be faced.

The main question was the avoidance of the military engagement in public safety issues inside US territory related to the Posse Comitatus Act, approved in 1878, which aimed to prevent the use of the military in periods of political disruption within American borders. The law was revisited by Reagan in order to allow the increasing involvement of the military in counter-drugs operations not only abroad but also alongside (and within) American borders.

INSTITUTIONAL AND ANTI-DRUG POLICIES IN SOUTH AMERICA

The US interdiction and eradication policies in Andean countries assumed a non-interventionist façade when, since Reagan’s Administration, tried to co-opt local governments around the military repressive approach. President Bush advanced that receipt when promoted two conferences of Heads of State – Cartagena (1990) and San Antonio (1992) – aimed to establish high level military coordination between military anti-drug special troops (TOKATLIÁN, 1992).

⁴ This law is also known as Nunn Amendment because it was the Democrat Senator Sam Nunn who proposed it to Congress.

This effort continued during the Clinton years when the concept of “Shared Responsibilities” was diffused within. Latin America and the Caribbean. The ability of this discourse was clear: the Bush’s brutalized proposition to constitute a continental multinational army lead by the US military gave space for a softer one which didn’t eliminate the previous defined military approach but overlaid it with a more acceptable discourse (RODRIGUES, 2015).

The collaborative approach involved the participation of several US federal agencies, in from the Department of State, and the Drug Enforcement Administration (DEA). from the Department of Justice. The participation of the Department of State, up to INC, in anti-drug strategies, gave greater relevance to the theme in Washington and in the American embassies located in the affected countries (FREEMAN et al, 2005). Despite this growing role of the Pentagon (Defence Department or DOD) in anti-drugs policies during the 1980s and 1990s, the INC⁵ continued to be the main source of military and police assistance to all American countries (FREEMAN et al, 2005).

Nevertheless, according to Bagley (1993, p. 168), the more discrete role in the DOD’s ‘anti-drug war’ has been calculated: “for its part, the Pentagon has systematically expressed its reluctance to get involved in the war on drugs, in part because of concern that the drug effort would divert funding away from its central mission of defending US interests abroad, and in part out of concern that an expanded military role might expose US armed forces to corrupting influences”.

However, DOD’s role is not irrelevant. After the promulgation of the law’s Section N.º.124 (1988), which defines the role of Armed Forces in the defence, DOD monopolizes activities such as controlling illegal drugs traffic on the US by air and marine forces, and in this sense, it is authorized by the Section to carry out drug interdiction operations, such as radar installations, air reconnaissance, Navy Coast Guard maritime patrolling and intelligence meetings throughout Latin America and Caribbean.

The Section No. 124 also allowed the presence of American militaries in anti-drug operations led in Latin America. DOD’s power was even more strengthened in 1991, when the Bush administration approved Section No.

⁵ INC is considered to be the more versatile institution of American government to combat illicit drugs. It aims at funding interdiction and eradication operations, as well as promoting economic and social assistance, which include alternative development programs in areas of drug production, judicial reform programs and humanitarian assistance to victims of conflicts related to drug traffic (FREEMAN et al, 2005).

1004 of NDAA, which allowed that the DOD uses its budget for different types of military assistance (training, intelligence, equipment supply) aiming to combat drug trafficking without the participation of the State Department (ISACSON, 2005).

In turn, the DEA dedicates to investigative operations against drug-trafficking organizations. Although its goal is to coordinate anti-drug information and intelligence abroad, it does not have the legal authority to put investigations and detentions in practice in other countries, its action occurs only through bilateral agreements with intelligence and police agencies from other countries willing to cooperate (FREEMAN et al, 2005).

Despite of this, there are many claims and suspicions of DEA agents acting undercover and disguised as diplomatic personnel (Rocken 2004). Finally, the Andean Strategy supported specific programs of the State Department such as the Military Assistance Program (MAP), the Foreign Military Financing (FMF) and the International Military Education and Training (IMET), which had their apogee in the 1990's. Created in the 1970s and 1980s, these three programs were the principal means of US military assistance to transfer funds during the Cold War, including the greater military programs of Reagan administration toward Central America in the 1980's (ISACSON, 2005).

This information is interesting in order to identify how the security and strategic structures conceived during the Cold War were, at least partially, reconverted to anti-drug operations since the end of the Cold War. Thus, the coordination among US agencies led to the training and equipping of military special forces, as it happened in the case of Bolivia anti-drug force – Unity of Anti-Drug Fight (UMOPAR) –, as strategy supported by the US government simultaneously to Plan Dignidad ('Dignity Plan'). This plan aimed to eradicate the production of coca leaves during the Bolivian presidency of former general and dictator Hugo Banzer (Hargraves 1992). Peru also created its own anti-drug force, the División Nacional Anti-drogas (DINANDRO; Anti-drugs National Division), besides promoting assistance to the National Intelligence Service (SIN). In Colombia, before the Plan Colombia, the US' funding was directed to the National Police of Colombia, elite squads and spray herbicide campaigns. Mainly in Peru and Colombia, the militarized emphasis of the 1990's was articulated to the their internal civil conflicts: the Alberto Fujimori's war against Sendero Luminoso and Tupac Amaru guerrillas and the Cesar Gaviria's, Ernesto Samper's and Andrés Pastrana's combat to FARC, ELN and the 'drug cartels'.

DOCTRINAIRE SHIFTS AND POLICIES

The new millennium brought up important changes in the doctrinaire aspect of the US war on drugs. In this sense, the document titled *The National Drug Control Strategy (2007)*, formulated during President George W. Bush's mandate – based on the Section No. 201 of the Office of National Drug Control Policy Reauthorization Act (2006) – is also the indicator that the original strategy was changing. This report presented a strategy focused on three main pillars: (a) drug consumption prevention; (b) intervention and recuperation of former consumers; and (c) the disarticulation of the illicit drugs' market.

The main actions that sustain the third point of the strategy – eradicating illegal crops, interdicting illicit drugs' circulation and attacking illegal drug organizations – were conceived in order to reduce the drug offer, inside and outside the country's boundaries. However, the main change observed was related to the first pillar – the objective was to identify the drug consumption found in the US as a problem, once it gives strength to this market.

Nonetheless, since Clinton's 'Shared Responsibility' approach, the American *mea culpa* as the consumption centre of the hemisphere was part of a refashioned strategy that could not give up the repressive perspective (which has been kept intact in the 2007's third pillar).

The National Drug Control Strategy reinforced the evaluation that the drug trafficking phenomenon is a transnational threat to security (both to the US and to each of the Latin American countries, especially the South Americans). Through interdiction and eradication initiatives, the counter-drugs operations aimed to raise the costs of illicit trade for dealers and consumers. In other words, this doctrine admits what was not admitted in the Andean Strategy: the problem was not found solely in the source, but also in American drug consumers. Nevertheless, it did not change the general recommendation to face this "problem": repression through militarized approach and denial of any attempt to review the international treaties on drug control (VIGGIANO, 2007).

Precisely, one of the most notorious trends observed on the war on drugs is the creation of global programs, such as Plan Colombia since 2000, and also a change on the attention directed to various Andean countries in order to focus on the impact of Colombia's internal conflict for the anti-drug strategy. In Colombia's particular situation, that of a fragmented country in the end of the 1990's, the US directed its strategy toward

greater financial and military involvement. Individual programs financed by the Department of State, especially International Military Education and Training, lost relevance. Others, like International Narcotics Control and Law Enforcement and International Narcotics and Crime, have their budgets diminished (as in the Bolivian case) or have been deactivated (Youngers and Rosin 2005). This does not imply that the US has lost interest in financing anti-drugs militarized mechanisms. Indeed, since the end of the 1990's, there has been a minor preoccupation regarding isolated programs in agencies such the Department of State, and a stronger attention toward initiatives with a global character such as Plan Colombia and Anti-Drugs Andean Initiative.

On the other side, the US diplomacy evaluated that coca production was controlled in Bolivia and Peru by the end of the 1990s. Then, they turned their attention to Colombia. The multiplicity of actors engaged in Colombian armed conflict made it clear that there were other problems for US security, which were but dependent from the problem of illicit drugs production and traffic (TOKATLIÁN, 2001).

Thus, the Clinton administration elaborated, in 1996, the National Security Strategy of Engagement and Enlargement (NSSEE), supporting the idea that in the post-Cold War era the US security was threatened by various problems and, as a global power, the country should direct efforts to combat them. An interesting aspect of NSSEE was the great importance that it gave to a set of issues that were grasped as threats. Among these problems, Clinton's Doctrine mentioned ethnic-religious conflicts, the re-emergence of nationalisms, environmental degradation, the accelerated population growth, proliferation of arms of mass destruction, terrorism, and drug-trafficking (HERSCHINGER, 2011).

According to Scheer (1996), Clinton's anti-drug strategies were not different from the former administrations: they used the demand and offer reduction measures to fight drug trafficking. The limited success of this general policy led to critiques in the domestic sphere, especially in Congress – including Congressmen of the Democratic Party. Possibly sensible to these critiques, Clinton approved stronger measures to contain the illicit drugs trafficking which included his formal asking for a Congressional authorization to use the International Emergency Economic Powers Act⁶, which permitted to block financial transfers that used to

⁶ IEEPA was approved in 1977 and allowed the President of the United States to announce the existence of a threat to national security. It also gave to the American President the power to block and freeze any transaction suspected to cooperate.

benefit the organizations responsible for the drug trafficking. By the end of the 1990's, Colombia was pointed as a major cocaine, heroin and marijuana supplier to the American consumer market, as well as a focus of activity related to money laundry and international crime⁷.

Besides of that, the US government alleged that multiple small drug-trafficking organizations emerged after the dismantling of the two major 'drug cartels' during the 1990s (Cali and Medellín 'cartels') (PIZARRO, GAITÁN, 2006) and part of drug related activities would had begun to be controlled by left guerrillas (PÉCAUT, 2010).

In that context, the US Congress approved the Plan Colombia in 1999 after a solid consensus between Democrats and Republicans. Projected to count with US\$ 7.5 billion, the Plan presented three components: a) the approximation between the Colombian State and the population affected by violence through social investments and the substitution of coca crops. To achieve this goal, the Colombian State should raise US\$ 4 billion; b) American technical, military and financial anti-drug assistance in the Andean region, especially in Colombia, supported by US\$ 1.3 billion and c) the European contribution for peace evaluated in US\$ 1.7 billion (Tokatlián 2001, p. 81).

In fact, in 2000, US\$ 329 million were directed to the neighbours (Bolivia, Peru and Ecuador) to assist in the eradication of coca crops, in the creation of areas of control alongside Colombian boundaries, in the development of social programs and in the increase of local polices forces and military equipment and training (RIPPEL, 2005).

However, "not all the financial resources of American assistance will enter the country. A major part will be reserved to warcraft procurement with American enterprises and hiring mercenaries from the United States to go on combat in Colombian soil' (ANZOLA, 2001, p. 79).

FARC (Pécaut 2010). This ambiguity existed because there were not given proves that FARC troops produced and traded on cocaine. Besides of that, the US Congressional consensus was around illegal drugs and not on authorizing a broader combat against the guerrilla. This political and juridical imbroglio ended sooner after Plan Colombia approval because of the 09/11 events.

⁷ The INCSR are formulated annually by the INC of the Department of State, according to the Foreign Aid Act (FAA). These INCSR contain information about the development of programs and policies related to the drug combat, the American government assistance as well as a outlook as regards the situation of the countries in this theme.

After de 2001 terrorist attacks, the US government started treating the Colombian issue as a local problem with global connections, and not something restricted to the Andean region. In concrete terms, the Bush Administration, in an evolution of the Plan Colombia, implemented the before mentioned Andean Regional Initiative.

Afterwards, renamed as Andean Counter-Drug Initiative (ACI), the program was approved by the US Congress with a budget of US\$ 700 million for 2003 and US\$ 731 million for 2004. However, in both budgets the priority given to Colombia was evident: 63 per cent of total amount accounted for eradication and fumigation programs in large scale, as well as for military training and equipping, while the rest of the funds were shared between Peru, Bolivia and Equator, in this order.

In these years, Colombia reached the third position in the foreign defence funding by the US, following Israel and Egypt (HERZ, 2006).

The political innovation of ACI could be understood as an attempt to erase any trace of a differentiated strategy to combat the guerrillas, paramilitaries (private groups originally organized to fight guerrillas and after converted to drug trafficking activities) and drug-traffickers.

All these actors were equally qualified as terrorist groups. In that sense, regarding Colombia, the war on drugs corresponded entirely to the war on terror. The already mentioned 2002 National Security Strategy refers specifically to the Colombian case as the recognition of “the link between terrorism and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help to finance the activities of such groups” (NSS, 2002, p. 34).

In such context, the ACI pointed to the new architecture of regional security, whose elements could be already identified in the George W. Bush Administration before 11/09 events and even before, since the Clinton years. In this sense, according to a Centre for International Policy document, before the 9/11, the George W. Bush Administration had begun a “review process” which considered the possibility of transcending security policies toward Colombia beyond anti-drug strategy, with the objective to help Colombian government in their fight against guerrillas and paramilitaries (VAICIUS; ISACSON, 2003).

FROM WAR ON DRUGS TO FIGHTING AGAINST GUERRILLA INSURGENCE

The constraints around authorizing a broad combat against drug trafficking and the guerrillas ended after the legal innovations that followed the 2001 terrorist attacks. The new exception legislations that followed the Patriot Act, in November 2001, allowed the US state agencies to classify a huge amount of non-state organizations worldwide as “terrorists”. It was also applied to the Colombian guerrillas FARC and ELN.

The indistinct definitions among “threats” allowed a more open and free use of the Plan Colombia funds to fight which both the US and the Colombian governments considered the main menaces to the state power in the countries: the guerrillas. Nevertheless, the global process of securitization of transnational terrorism reached Colombia following its own particularities

Some of the conceptual changes that led to a jointed treatment of the guerrillas and drug-trafficking as terrorists had already been developed before 2001. In 1985, for example, the former US ambassador to Colombia Lewis Tambs stated that the Andean Region was facing a new threat represented by the hybridization between leftist guerrillas and the drug trafficking organizations. This ‘menace’ was then called ‘narcoterrorism’ (RODRIGUES, 2006).

This term was also employed by the Gaviria administration to name the attacks by Pablo Escobar’s ‘Cartel of Medellín’ against politicians, journalists, civilians, and state facilities in late 1980’s and early 1990’s. Since the mid-1990’s, both the US and Colombian governments have been insisting in the straight links between Colombian guerrillas and drug traffickers. In President Ernesto Samper’s (1994-1998) words, the FARC and the National Liberation Army (ELN) were ‘narcotized’ (SAMPER, 1997, p. 96-97), meaning that they were allegedly supported from ‘the war taxes’ and the payment for protection of crops, laboratories and shipments of illegal drugs.

The George W. Bush Administration had made an alert, since the beginning of his government, in 2001, regarding the lack of attention by his predecessors toward the armed conflict in Colombia. Thus, it was clear for him that US participation in this conflict should contribute to weaken the Colombian drug trafficking industry, detain the guerrillas and put an end to the violence in the region known as the ‘Radical Triangle’ (alongside Colombia, Ecuador and Peru borders).

The 2001 US Department of State's world list of terrorist organizations included four Latin American armed groups, all of them located in South America: three from Colombia – FARC, ELN and the paramilitary group United Self-Defense Forces of Colombia (AUC) –, and one, the Sendero Luminoso, from Peru. Nevertheless, the two Colombia guerrillas were included in the Department of State's Foreign Terrorist Organizations (FTOs) even before, since 1997 (CRONIN, 2003).

Additionally, the military doctrine that recovered and readapted the Cold War counter-insurgency procedures was combined with a new legislation sphere in order to accomplish the "war on terror" purposes which included, certainly in a peripheral position, the Colombian armed conflict as a small component of a global strategic scenario.

The key for this change was the broad coordination of intelligence operations between US agencies and Colombian security forces. Since the beginning of George W. Bush first government, some groups inside Department of State were notably critical to what they considered a lack of clear links between drug-trafficking organizations and the guerrillas (SCABOUROUGH, 2002).

The problem was to collect evidences to support that anti-drug and counter-insurgent strategies were mixed in Colombia. Due to that, after 2001, efforts were taken to adapt the US defence legislation in order to consolidate that kind of connection.

The first sign of change came in August 2002, when, through the HR-4775 approval, George W. Bush government demanded Congressional antiterrorist funds to Colombia. This allowed the Colombian government "to use all past and present counter-drug aid – all the helicopters, weapons, brigades and other initiatives of the past several years against the insurgents" to fight the guerrillas, simply named "narcoterrorists" (VAICIUS; ISACSON 2003, p. 12).

Once this change in doctrine on the National Security Strategy took place, George W. Bush Administration called for US Congress to erase the division line between counter-terrorism and anti-drug programs. This move enabled the security aid to be directed also to counter-guerrilla and paramilitary activities.

In practice, as put by Ricardo Vargas Meza (2004, p. 25), if the 9/11, the non-declared fight against guerrillas was justified on the grounds that guerrillas represented an obstacle to fight drug-trafficking (because it depended on and protected this activity), after the terrorist attacks it became "a legal extension of this aid to anti-terrorist activities". Thus, the

war on drugs in Colombia was connected to the global war on terror: “for the Bush administration officials and their supporters in Congress the two ‘wars’ simply overlap” (VAICIUS; ISACSON 2003, p. 11).

In this direction, Andean countries – especially Colombia – were identified as ground for the activity of this amplified concept of ‘terrorism’. As the 2006 US Report on Terrorism pointed out, “terrorism in the Western Hemisphere was primarily perpetrated by Foreign Terrorist Organizations based in Colombia and by the remnants of radical leftist Andean groups” (UNITED STATES OF AMERICA 2006, p. 12).

In this sense, the overlap between these two wars in the official US diplomatic-military discourse was completed. In one hand, it provided the push forward to the US to keep controlling this military bases in Colombia, its main ally in South America and trampoline to project power over the southern lands of the continent.

In the other hand, it gave the financial and political support for the Álvaro Uribe Administration to strengthen this internal war against the guerrillas, reversing the strategic situation that he inherited from Pastrana’s. Uribe left to your successor – his previous Ministry of Defence Juan Manuel Santos – a weakened FARC controlling less than 15% of Colombian territory (PÉCAULT, 2010).

The drug-trafficking activities, however, did not cease. Instead, the multitude of smaller groups – that arose after Medellín’s and Cali’s fall – continued to produce coca leaf, cocaine and heroin. Nevertheless, the impact of militarized repression over them displaced the centre of gravity of the continental drug-trafficking economy to the Mexican cartels.

Then, the US started addressing the Mexico’s situation following the same general recipe: the militarization of the fighting against ‘drug cartels’. The Mexican history on the militarization of drug trafficking is not new.

FINAL REMARKS: SOUTH AMERICA ON THE SECURITY MAP

When the Cold War ended in the beginning of the 1990’s, it became a common sense among scholars that Latin America, and South America in special, would not have any significance in terms of security or defence. The drug-trafficking problématique would be the only exception according the diplomatic-military discourse by George H. W. Bush Administration and William Clinton Administration.

Nevertheless, this “security issue” would not assume a position of relevance in comparison with the Middle East geopolitical problems, the risen China superpower, or even the emergent trans-territorial fundamentalist terrorism.

The drug-trafficking organizations of course could challenge the stability of weakened states, especially the young new democracies that arose from decades of authoritarian rule, but this kind of question would interpose only collateral problems to the US national security. The militarized approach to the drug-trafficking issue, drafted during Nixon Administration, and deepened during Reagan’s and George H. W. Bush’s had its roots in an old and very well settled tradition of prohibition and repression against drug dealers and consumers.

This tradition is strong among the Americans, both from the Northern and Southern portions of the continent. For that reason, the new security approach after the end of the Cold War did not find difficulties to mobilize politics within the US political, social and military levels and also within their Latin American counterparts. In a sense, this shift made sense because it was directly related to the old counter-communist policies. According to Buzan and Wæver, in some extent the “war on drugs [...] pushes South American militaries back toward dealing with (new) internal threats” (2003, p. 321), namely drug trafficking.

The previous ‘internal enemy’ –the communist, the subversive, the guerrillero– could be easily be replaced by the ‘drug-trafficker’. This substitution would be even more feasible in countries with extent experience of internal conflict during the Cold War, and in which that were expressive illicit drugs activities such as Colombia and Peru.

Authors like Mares (2012) agree with this interpretation, arguing that the region is not a pacific field (just because the interstate conflicts are rare) and also that Latin America is completely uninteresting for the American defence policy. Our article tried to highlight precisely the fact that Latin America, and especially South America, are not forgotten parts of the world for the US geopolitical concerns.

The way we chose to suggest it is the analysis of how the “war on drugs” issue assumed a relevant position in the US security agenda during the 1980s and 1990s and, particularly, how this agenda was interconnected to the main global security issue elected after the September 11 events: the global “war on terrorism”.

We do believe that something relatively new happened in the US security policy regarding South America in the beginning of the 21st

century. The two new global initiatives here analysed, the Plan Colombia and the Anti-drug Andean Initiative, could be taken as examples of this shift, once they differentiate from the past policies because they are explicit programs to fight by military means the guerrillas and the drug-trafficking organizations taken as intertwined threats.

Above all, both initiatives, especially ACI, distinguish themselves from the past ones for incorporating South America in the global strategy of 'war on terrorism'. It would be possible to support the general hypothesis that South American is not a complete isolated area in terms of security agenda for the US. The first element of this is the concrete connection established between the "war on drugs" and the "war on terror".

The second and subtler element is the conceptual and doctrinal challenges put by this new kind of conflicts that involves non-state actors, military private companies and military forces reshaped to face volatile and agile targets. The French political philosopher Frédéric Gros (2010) calls "states of violence" the current stage of conflicts in the world.

In his analysis the Clausewitzian way of warfare, based on fixed temporalities, territorialities, jurisdiction and composition of fighters have given path to undefined "states of belligerency" that do not present clear beginnings and evident fighters.

A kind of global civil war emerges, mixing the ambiances of security previously separated between the "internal security" and the "international security". The internal and the external has become interconnected in a "continuum of security" (Bigo 2010) well represented by the drug trafficking and the terrorism phenomena to their transterritorial, both local based and transnational moved particularities.

This transnational character provokes an increasing process of "policialization of the military" and the "militarization of police forces" (RODRIGUES, 2012) to the fact that the enemies do not respect borders or the traditional political limits of the nation-state.

In that sense, the inclusion of South America, through Plan Colombia and the Andean Initiative – in the US security calculations would not be seen as an odd movement. Instead, it would suggest how our region is directly connected with the new security challenges of this century.

Our reflection stops on purpose when the relationship between the 'war on drugs' and the "war on terror" was made by the US and the Colombian diplomatic-military efforts. This process, nevertheless, did not stop fifteen years ago. Instead, the general politics directed both to the drug-trafficking issue and the terrorism still are militarized and securitized.

Our pledge here is only an invitation to look at South America as an interesting laboratory to analyse some of the main aspects of this unclear and fugacious realm of the security challenges of our century and of our region.

REFERENCES

ANZOLA, Libardo S. O Plano Colombia e a economia política da Guerra. *Política Externa*, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 25-38, 2000/2001.

BAGLEY, Bruce. 1993. Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la Guerra contra las drogas. In: SMITH, P. H. *El combate a las drogas en America*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BENÍTEZ MANAUT, R. México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica. In: BENÍTEZ MANAUT, Raúl (ed.). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones entre México-Estados Unidos*. México: CASEDE, 2010. p. 09-30.

BIGO, Didier. Guerras, conflitos, o transnacional e o território. In: MILANI, Carlos R. S. (org.). *Relações Internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EdUFBA, 2010.

BUZAN, Barry; WæVER, Ole. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BUZAN, Barry; WæVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a New Framework for Analysis*. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARPENTER, Ted Galen. International Initiatives and the War on Drugs. In: ZEPEDA, Roberto; ROSEN, Jonatah (eds.). *Cooperation and Drug Policies in the Americas*. Lanham/Boulder: Lixington Books, 2015. p. 01-17.

CIMADAMORE, Alberto. La política antidrogas de EE.UU. Condiciones internas y efectos intra-hemisféricos, *Cuadernos de Nueva Sociedad*, v.1, n. 2, 1997.

CORTES, Maria Julieta. O Brasil e a ALCA. Um estudo a partir da Argentina. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 35-54, 2004.

CRONIN, Auderey K. The FTO List and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations. In: *CRS Report for Congress. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*. Washington, DC., 2003.

DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. *Nueva Hegemonia: unilateralismo y certificación*. Colombia bajo el garrote del império. Bogotá, 2005.

FARER, Tom J. Collectively defending democracy in the western hemisphere: introduction and overview. In: FARER, Tom J. (ed.). *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

FREEMAN, Laurie et al. Una breve descripción de las leyes estadounidenses y de las agencias relacionadas con las iniciativas para el control internacional de drogas. In: YOUNGERS, Colleta. A. ; ROSIN, E. (eds.) *Drogas y Democracia en America Latina*. Buenos Aires: WOLA/ Editorial Biblos, 2005.

GOLDBERG, D. *Is there a democratic regime evolving in the western hemisphere? Some lessons from the 1990s*. Paper prepared for the Latin American Studies Association, Washington, DC, 2001.

GROS, Frédéric. *States of violence: an essay on the End of War*. Salt Lake City: Seagull Books, 2010.

HARGRAVES, Claire. *Snow fields: the war on cocaine in the Andes*. New York: Holmes & Meier, 1992.

HERSCHINGER, Eva. *Constructing global enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug trafficking*. New York: Routledge, 2011.

HERZ, Monica. Brazil, Andean Security, and the U.S. Regional Security Policy. In: LOVEMAN, Brian (ed.). *Addicted to Failure*. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2006.

ISACSON, Adam. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la Guerra contra las Drogas. In: YOUNGERS, Colleta. A. ; ROSIN, E. (eds.) *Drogas y Democracia en America Latina*. Buenos Aires: WOLA/Editorial Biblos, 2005.

LABROUSSE, Alain. Drogue et terrorisme In: MICHEL, Quentin. *Terrorisme: regards croisés/Terrorism: cross analysis*. Bruxelas: Presses Interuniversitaires Européennes, 2005. p. 47-69.

_____. *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino, 2010.

MARCY, William L. *The politics of cocaine: how the U.S. Foreign Policy has created a thriving drug industry in Central and South America*. Chicago: Lawrence Hill Books, 2010.

MARES, David. *Latin America and the Illusion of Peace*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

MEZA, Ricardo V. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. *Nueva Sociedad*, v. 192, p. 24-45, 2004.

PASSETTI, Edson. *Das "fumeries" ao narcotráfico*. São Paulo: EDUC, 1991.

PÉCAULT, Daniel. *As FARC: uma guerrilha sem fins?* São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PIZARRO, Eduardo; GAITÁN, Pilar. Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: lights and shadows. In: LOVEMAN, Brian (ed.). *Addicted to Failure*. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2006.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides. 1997. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 30-55, 1997.

RESTREPO, Luis. 2004. La difícil recomposición de Colombia. *Nueva Sociedad*, v. 192, p. 56-72, 2004.

RIPPEL, Márcio P. *O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2005.

ROCKEN, Theo. *La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos*. Quito: Abya-Ayala, 2004.

ROSRIGUES, Thiago. Narcoterrorismo e o warfare state. In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Saete (eds.). *Terrorismos*. São Paulo: Educ, 2006. p. 149-161.

_____. Narcotráfico e militarização na América Latina: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-35, 2012.

_____. *Política e drogas nas Américas: uma genealogia do proibicionismo*. São Paulo: Desatino, 2015.

SAMPER, Ernesto. Ernesto Samper: gobernabilidad sin soberanía no vale la pena. In: ARCHARD, D.; FLORES, M. (eds.). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.

SCARBOUGH, Rowan. US law bars giving Colombian data. *The Washington Times*, Feb. 26th 2002.

SCHEER, E. F. Objetivos Críticos. *Cuestiones Mundiales: Publicaciones Eletrónicas de USIS*, v. 1, n. 7, p. 35-50, 1996.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Seguridad y drogas: una cruzada militar prohibicionista. In: MUÑOZ, H. (ed.). *El Fin del Fantasma: las relaciones interamericanas después de la Guerra Fria*. Santiago: Hachette, 1992.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. 2001. El plan Colombia. De la Guerra interna la intervención internacional?. *Anuario Social y político de América Latina y el Caribe*, FLACSO/Nueva Sociedad, v. 4, p. 45-62, 2001.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy of The United States*. 2002. Washington, DC, 2002.

UNITED STATES OF AMERICA. *Country Report on Terrorism 2006*. Washington, DC. 2006.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State/Office of the Spokesman. *U.S.-Colombia. Defence Cooperation Agreement*. Washington, DC. 2009.

VAICIUS, Ingrid; ISACSON, Adam. 2003. The 'war on drugs' meets 'the war on terror'. The United State's military involvement in Colombia climbs the next level. In: *INTERNATIONAL Policy Report (February, 2003)*. Washington DC: Centre For International Policy, 2003. p. 1-20.

VIGGIANO BARROSO, Juliana Lyra. *Análise do contexto intersubjetivo: a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no pós-guerra fria*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. 2005. As relações Colômbia, países andinos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 86-110, 2005.

YOUNGERS, Colleta. A. ; ROSIN, E. La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe. In YOUNGERS, Colleta. A. ; ROSIN, E. (eds.) *Drogas y Democracia en America Latina*. Buenos Aires: WOLA/Editorial Biblos, 2005.

Recebido em: 29/07/2015

Aceito em: 09/09/2015

A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA POR MEIO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E PROTEÇÃO AOS CIVIS EM CONFLITOS ARMADOS: POSSIBILIDADES A PARTIR DA RESPONSABILIDADE AO PROTEGER.

Marcelo M. Valença¹
Ana Paula Tostes²

RESUMO

Este artigo situa a proposta brasileira de uma Responsabilidade ao Proteger (RwP) à luz dos objetivos de longo prazo da política externa brasileira, revelando uma coerente atuação política do país como um global player. A Política Externa Brasileira (PEB) se caracteriza historicamente pelo uso da diplomacia, o respeito ao direito internacional e o

¹Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail de contato: mmv@uerj.br

²Professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail de contato: mmv@uerj.br

uso de meios não-violentos para a resolução de conflitos. A inserção internacional brasileira tem sido marcada, nesse sentido, por uma tensão entre elementos normativos e capacidades não-materiais de poder para alcançar seus objetivos de autonomia e relevância internacionais. O maior envolvimento do Brasil no cenário internacional, em especial no que se refere a temas de segurança, enquanto por um lado fez ressaltar as limitações do país nas suas capacidades de poder material, por outro lado encontrou relevância em uma agenda de política externa que é coerente com seus princípios e capacidades. Composto assim o cenário de convergência entre a valorização do multilateralismo e da perspectiva da segurança sob a ótica dos temas não-materiais de política internacional e os princípios e estratégias da PEB, o Brasil encontra condições propícias para a sua participação mais ativa na política internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira – Responsabilidade ao Proteger – Proteção de Civis em Conflitos Armados – Prevenção de Conflito

BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION THROUGH THE CONSOLIDATION OF NORMS OF CONFLICT PREVENTION AND PROTECTIONS OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS: POSSIBILITIES FROM THE RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING.

ABSTRACT

This paper investigates the Brazilian proposal of a Responsibility While Protecting (RwP) vis-à-vis the long-term goals of the Brazilian foreign policy. It suggests a

coherent behavior that highlights Brazil's involvement in international politics as a global player.

Brazilian Foreign Policy (BFP) is historically marked by preference for the use of diplomatic mechanisms, the adherence to international law, as well as to non-violent means to resolve disputes. Brazilian international insertion is characterized, thus, by the tension between normative aspects and non-material capacities of power to fulfill the country's goals of autonomy and international relevance. Brazil's increasing involvement in international politics, especially regarding themes of security, may highlight its limitations to use power to back up its claims, but it also promotes the country's values and principles. In that sense, the importance of multilateralism and the growing attention to non-material means to preserve international security build the foundations to allow Brazil to promote a more sustainable role in international politics.

Keywords: Brazilian Foreign Policy – Responsibility while Protection – Protection of Civilians in Armed Conflicts – Conflict Prevention

INTRODUÇÃO

A história da inserção do Brasil nas relações internacionais se caracteriza por um crescente envolvimento em novos temas de política internacional nas últimas décadas. As condições criadas pelo fim da Guerra Fria, pela estabilidade econômica alcançada a partir da segunda metade da década de 1990, assim como o aumento da visibilidade internacional das economias emergentes, concorreram para que o Brasil se estabelecesse como potência regional e como player global. Ainda que esse papel seja compatível com as aspirações de longo prazo brasileiras, ele levanta questionamentos sobre como o país sustentará e consolidará esse novo status. Este artigo introduz a ideia de que a posição brasileira no que tange à proteção a civis em conflitos armados é parte importante do caminho rumo a um papel de maior relevância na política internacional.

Nesse sentido, a proposição de uma Responsabilidade ao Proteger (“Responsability While Protection”), uma releitura da Responsabilidade de

Proteger (“Responsability to Protect”), mostra-se coerente com os objetivos de política externa brasileiros. Em primeiro lugar, ela reforça o compromisso constitucional brasileiro quanto ao respeito ao direito internacional. Além disso, e talvez mais importante, o princípio da RwP auxilia na redução dos constrangimentos impostos pela limitação de componentes materiais de poder que permitam ao Brasil atuar como uma potência global. Desenvolvemos nosso argumento em três etapas

Na primeira apresentamos um panorama da política externa brasileira, considerando-se elementos históricos e normativos. Nossa linha argumentativa parte dos objetivos de longo prazo do país - autonomia e relevância - e da lógica que sustenta as estratégias brasileiras para inserção internacional, incluindo, mas não se limitando, ao RwP.

Na segunda seção apresentamos os dilemas enfrentados pelo Brasil no que tange ao R2P e o cenário atraente que o RwP oferece aos países emergentes. Aqui assumimos uma posição claramente solidarista para localizar o R2P no debate sobre o papel do poder e das ideias na política internacional, assim como nos debates político e teórico sobre o significado da segurança.

Concluimos o artigo com a proposição de diretrizes para o debate e para a atuação política brasileira. Mesmo considerando que a ideia de RwP foi gradualmente sendo posta de lado, a sua proposição permite a consolidação do papel do país na política internacional, vis-à-vis a atuação histórica brasileira.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM HISTÓRICO DE PREFERÊNCIAS MULTILATERAIS

Os estudos de Política Externa Brasileira (PEB) consideram, grosso modo, um modelo histórico descritivo que destaca as preferências e estratégias diplomáticas utilizadas pelo Brasil para alcançar seus objetivos. Em função dessa natureza descritiva, o uso de modelos e/ou abordagens analíticas para explicar as escolhas e preferências dos agentes políticos não é usual. As estratégias de política externa são estudadas baseadas no seu alcance, nos seus mecanismos e impactos na formulação das agendas internacionais, não por seu processo de formulação de decisões (SALOMON; PINHEIRO, 2013).

A revisão da literatura do campo sugere que a forma mais comum de analisar as estratégias de PEB consiste no que ficou conhecido como abordagem paradigmática. Em suma, a análise paradigmática divide e rotula tais estratégias e suas preferências em grupos conceituais - os paradigmas - que evidenciam variáveis e observações empíricas para explicar interesses e tendências ao longo do tempo (CERVO, 2003, p. 7 - 8; PINHEIRO, 2004, p. 7; VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Como consequência há pouca preocupação com o desenvolvimento de um modelo que analise o comportamento e/ou os impactos das estratégias políticas objetivando o desenvolvimento de novas teorias ou abordagens conceituais para o campo. Com isso, os Estudos de Política Externa têm pouco ou nenhum impacto na PEB (SALOMON; PINHEIRO, 2013).

Os paradigmas mais recorrentes da PEB (americanista, globalista, institucionalista pragmática e autonomista) são percebidos, em diferentes níveis e momentos, desde o início do século passado e se entrelaçam no processo decisório brasileiro (CERVO, 2003; PINHEIRO, 2004; SARAIVA; VALENÇA, 2011; SILVA, 1995; VALENÇA E CARVALHO, 2014). Apesar de fazermos referências ao enfoque paradigmático como forma predominante de ler a política externa brasileira, não discutiremos os paradigmas individualmente. Optamos por destacar dois elementos distintivos, frequentemente mencionados naquele enfoque, que caracterizam a PEB como forma de sustentar nosso argumento.

O primeiro é sua relativa continuidade. Ela é expressa a partir da ideia de que a política externa brasileira é baseada em linhas gerais e entendimentos relativamente estáveis sobre os interesses nacionais brasileiros (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Os dois interesses nacionais de longo prazo do Brasil são definidos a partir dessa continuidade. São eles a busca por autonomia e relevância no plano internacional (Saraiva e Valença, 2011, p. 99-100).

O primeiro se refere à ambição brasileira de atingir sua autonomia internacional, nos planos político e econômico, enquanto o último se refere à busca por um papel mais substancial nas relações internacionais (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Cabe ressaltar aqui que, apesar dessa relativa continuidade da política externa brasileira, os meios e estratégias desenvolvidos pelos formuladores de decisão e prescritos por analistas para atingir os dois objetivos são contingentes aos cenários políticos internacional

e doméstico. A segunda característica é a presença de componentes idealistas e pragmáticos na formulação da política externa.

Esses componentes moldam e oferecem as condições subjacentes para o desenvolvimento das estratégias de política externa e para o alcance dos dois objetivos de longo prazo (HAMANN, 2012b, p. 72; KENKEL, 2012, p. 6; MELLO, 2014, p. 111).

O componente idealista da política externa é percebido em discursos e no apoio à ideia normativa e solidarista de uma sociedade internacional. Esse componente enfatiza a importância da diplomacia, do estado de direito e do compartilhamento de princípios internacionais para superar a assimetria entre os Estados (MELLO, 2014, p. 111; WELSH et al., 2013).

Por outro lado, o componente pragmático da política externa brasileira se refere às limitações materiais enfrentadas pelo país. Essas limitações se encontram tanto na dimensão econômica quanto militar e afetam as aspirações nacionais por um papel de maior destaque na política internacional. Apesar das suas dimensões territoriais e de sua importância como ator regional, o Brasil não apresenta as condições materiais historicamente necessárias para se tornar um ator de maior destaque nas relações internacionais. Eduarda Hamann aponta, por exemplo, que o Brasil não se encontra entre os dez maiores países em nenhum ranking internacional que mede a materialidade do poder, exceto no tamanho de sua economia (HAMANN, 2012b, p. 72) atualmente a sétima maior do mundo. Essas limitações, ainda que reconhecidas internamente por políticos e analistas, pouco são mencionadas nos discursos políticos, que buscam mascarar esse fato.

A síntese dos componentes idealista e pragmático reflete o envolvimento limitado do Brasil em assuntos militares e relativos à segurança internacional tradicional. Desde o final da II Guerra Mundial, a única oportunidade em que o Brasil se engajou em conflitos armados não ligados às operações de paz da ONU foi durante a Guerra da Coreia. Ainda assim, o envolvimento brasileiro foi marginal e limitado (ALVES, 2007).

Uma visita breve à história da PEB evidencia um notável engajamento brasileiro em questões de guerra, especificamente nas operações de paz da ONU. O país ocupa atualmente o 12º lugar na lista dos países que mais contribuem com tropas e o 28º lugar na lista de maiores contribuidores para o orçamento do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas

(HAMANN, 2012b, p. 74-75).

Note-se, no entanto, que o Brasil tem insistido na prática explícita de envolvimento em operações caracterizadas como não-coercitivas, evitando aquelas norteadas e/ou fundamentadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU (KENKEL, 2012, p. 12; VIOTTI et al., 2014, p. 22). Operações dessa natureza comprometeriam as aspirações brasileiras, além de irem de encontro aos valores e ideais do país.

Mesmo em sua própria região, a capacidade do Brasil de usar seu poderio militar ou promover a deterrência é notadamente limitado. O controle de suas fronteiras é particularmente problemático, especialmente na região amazônica, dado que o Exército não possui as condições materiais ou de pessoal necessárias para o efetivo patrulhamento da região. De acordo com o Plano de Defesa Nacional (BRASIL, 2008), o crime transnacional, o tráfico de armas e drogas e a imigração ilegal estão entre as ameaças mais relevantes à segurança do país. Isso ocorre porque não há ameaças militares tradicionais. O conceito de segurança hemisfério é útil para explicar essa percepção de segurança. Se, de um lado, o Brasil propõe que as diretrizes de segurança e defesa nacional se sustentam na premissa de que “desenvolvimento é defesa”, por outro o impacto desse ideário na capacidade brasileira de projetar poder sobre sua região é limitado.

A tensão entre os componentes idealista e pragmático também explica a preferência histórica brasileira pela promoção de instituições multilaterais e pela resolução não-violenta de disputas. O multilateralismo possibilitaria “the legal guarantees obviated by the absolute definition of sovereignty (...) to protect against interference from larger powers” (KENKEL, 2012, p. 10). A partir daí podemos afirmar que os decisores políticos e diplomatas brasileiros entendem que a participação do país em instituições internacionais não apenas ocultaria sua limitação em termos de componentes materiais de poder, mas também auxiliaria a promoção dos valores e crenças do país. O envolvimento em arranjos multilaterais funcionaria tal como um atalho para um papel de maior relevância para o Brasil na política internacional (WELSH et al., 2013).

Essa importância dada ao multilateralismo explica o envolvimento do Brasil na maior parte dos esforços internacionais para sua promoção desde o final do século XIX. Esse envolvimento inclui, mas não se limita, a participação nas conferências de paz de Haia e Genebra, em 1907 e 1919,

respectivamente, e na Liga das Nações. Desde a fundação da Organização das Nações Unidas, o Brasil pleiteia um assento permanente no Conselho de Segurança, sem sucesso. Durante a Guerra Fria a participação internacional brasileira foi menos visível, o que não impediu o país de se envolver em iniciativas importantes, tanto no nível global - como as reuniões de Breton Woods - e regional. Nesse sentido, o Brasil participou de todas as iniciativas de integração regional nas décadas de 1950 e 1960 (CAMARGO, 1993) e promoveu esforços para esse processo nas décadas seguintes.

A mesma tendência se manteve após o final da Guerra Fria. O encerramento das tensões entre as duas grandes superpotências proporcionou o espaço político necessário para o Brasil aumentar sua participação em instituições internacionais. A diplomacia brasileira projetou um novo papel internacional para o Brasil que dependeria do seu envolvimento em arranjos multilaterais. Isso inclui, mas não se limita a, o retorno do pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança, renovado formalmente em 1994 (MELLO, 2014, p. 116). Esse novo papel ficou, contudo, mais visível a partir de 2005, conforme o ex-presidente Lula da Silva se engajava em uma participação mais ativa em termos de política externa, ao menos no nível retórico (HAMANN, 2012b). É importante destacar que o Brasil é, juntamente com o Japão, o país com status de membro não-permanente a participar pelo maior período de tempo no Conselho de Segurança (VIOTTI et al., 2014, p. 5).

A consolidação das normas e princípios internacionais, o fortalecimento dos instrumentos diplomáticos e dos arranjos multilaterais se tornaram prioridades na agenda internacional brasileira (Viotti et al., 2014; Welsh et al., 2013). Elas estão diretamente ligadas às diretrizes que norteiam as relações internacionais brasileiras, listadas no parágrafo 4º de sua Constituição Federal. Tais diretrizes ressaltam a importância do estabelecimento de relações estáveis e pacíficas entre o Brasil e os demais países da sociedade internacional, bem como refletem as preferências assumidas pelo país.

Essas preferências refletem não só as tentativas brasileiras de atuar como mediador entre o Norte e o Sul, especialmente no que toca à limitação do uso da força na política internacional e na promoção do multilateralismo, como também retratam o padrão de votos do país no Conselho de Segurança da ONU (AMORIM NETO, 2011; VALENÇA, 2009).

Mesmo sofrendo com as limitações em suas capacidades materiais, o Brasil, gradualmente, envolve-se com maior frequência em discussões sobre guerra e paz. Exemplo disso foi o papel assumido pelo país no debate acerca da intervenção na Líbia e na Síria e a proposta por uma solução negociada para superar a crise regional (VIOTTI et al., 2014, p. 24). De modo semelhante, o Brasil propôs uma solução negociada para o impasse nuclear entre Irã e Estados Unidos (HAMANN, 2012b). A atuação brasileira é marcada pela tentativa de relegar o uso da força e de meios militares para uma dimensão marginal.

É importante, contudo, deixar claro que a limitação em termos de capacidade material brasileira não explica, isoladamente, a preferência do país por tais estratégias. Há evidências que corroboram a noção de que tais preferências refletem a percepção do país quanto ao seu próprio papel desde o início do século XX (PINHEIRO; GAIO, 2014, p. 89; Welsh et al., 2013). A busca por estratégias para alcançar os objetivos de longo prazo de autonomia e relevância são construídos a partir dessas linhas gerais e não se limitam à atuação junto a ONU. “Brazil’s elites still regarded their country as holding status distinct from that of other Latin American countries and believed that further involvement with peace and war issues would enhance its international position” (Valença e Carvalho, 2014, p. 77).

Atualmente o Brasil está envolvido na promoção de diversas ações de inserção internacional, seja pela promoção de integração regional no âmbito da América do Sul, por meio do Mercosul e da Unasul, seja para integrar diferentes regiões em torno de objetivos em comum, como o fórum IBSA, o G20 e o G77.

Essas iniciativas sugerem a preferência do país em assumir um papel de liderança ao criar incentivos para arranjos regionais e sub-regionais para a prevenção de conflitos e resolução de disputas pela da consolidação de normas e procedimentos institucionais (HAMANN, 2012b, p. 73; VIOTTI et al., 2014). Podemos afirmar, assim, que os valores e retórica política assumidos pelo Brasil são compatíveis com sua atuação regional e sua relação com seus vizinhos (HAMANN, 2012b, p. 73). Apesar desse papel proeminente e da liderança ambicionada pelo Brasil enfrentarem a oposição por parte de outros líderes regionais, especialmente Argentina e México, o protagonismo brasileiro na América Latina é reconhecido tanto por seus vizinhos, quanto por outros países.

Essa abordagem analítica e histórica busca situar a trajetória diplomática e política nas relações internacionais do Brasil. Nosso objetivo aqui é oferecer o substrato explicativo para que a RwP seja entendida como uma ferramenta para as aspirações internacionais brasileiras. O papel internacional do país foi construído por suas elites políticas a partir de uma abordagem normativa estruturada a partir de suas percepções, estímulos e constrangimentos internacionais e dos valores e princípios que sustentariam uma “visão solidarista” da sociedade internacional. A RwP seguiria essa linha, ao mesmo tempo em que possibilitaria o alcance dos objetivos de longo prazo da PEB.

AS ASPIRAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS E A RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

Como sugerido anteriormente, a política externa brasileira é caracterizada por uma relativa continuidade que, em última instância, foca-se em dois objetivos de longo prazo - autonomia e relevância. As estratégias para atingir tais objetivos são moldadas conforme as tensões entre os componentes idealista e pragmático e consistem em uma combinação de normas, valores, ideias e limitação de capacidades materiais.

A síntese desses elementos indica uma dimensão normativa da política internacional e uma percepção compartilhada de como o Brasil deve se encaixar na sociedade internacional. Alguns analistas apontam que esse entendimento da ordem internacional caracterizaria a política externa do país como tendo um caráter grociano (FONSECA JR., 1998; KENKEL, 2012, P. 12).

De forma similar às suas diretrizes de política externa, as relações internacionais brasileiras são relativamente estáveis ao longo do tempo. Os princípios e valores que guiam a atuação brasileira indicam uma visão normativa da política internacional (LAFER, 2005). Por um lado, eles refletem a forma como o Brasil se vê como ator político e como o país deve buscar e defender seus objetivos de longo prazo. Por outro, eles prescrevem como a ordem internacional deve ser, com particular ênfase no conjunto de normas e valores que devem prevalecer. Dentre eles estão os princípios da não-intervenção e soberania, o respeito e a proteção aos direitos humanos e a preferência pela resolução pacífica de controvérsias. Como resultado, essas diretrizes - listadas como princípios norteadores no Artigo 4º da Constituição Federal - reforçam a busca por autonomia na política internacional, assim

como o locus de enunciação brasileiro, como um Estado com ambições globais (LIMA, 1992; Saraiva e Valença, 2011). Nessas bases é possível argumentar que as respostas da PEB aos eventos políticos dependem do quão compatível forem as condições para que esses objetivos de longo prazo serem possíveis de alcançar ou não. Isso pode não ser diferente da forma como outros Estados lidam com seus interesses nacionais, mas o caso brasileiro evidencia o dilema de uma potência regional tentando agir globalmente.

Nesse sentido podemos apontar um espaço de oportunidade para a atuação brasileira sobre questões de proteção aos civis em conflitos armados e prevenção de conflitos. Esse espaço de atuação surge com o pronunciamento brasileiro junto ao Conselho de Segurança da ONU em 2011, quando se destacou a preocupação brasileira com o desvirtuamento do conceito da R2P.

Pensado para, grosso modo, evitar a ocorrência de três cenários de violência subsequentes de conflitos armados - genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra humanidade -, a R2P nortearia a atuação internacional para evitar crises humanitárias provocadas por Estados ou grupos políticos, especialmente aquelas ocorridas nas duas últimas décadas. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota, a perda do significado original do R2P poderia levar à não-proteção dos civis em conflitos armados e à busca por mudança de regimes políticos que não fossem simpáticos às potências internacionais.

Um bom exemplo era o caso da Líbia, fundamentado na responsabilidade coletiva internacional prevista no R2P, mas que gerava dúvida quanto à sua adequação, tendo sido por isso motivo de críticas e protestos em diferentes partes do mundo. Dessa forma, o suposto uso do R2P demonstrava-se capaz de extrapolar objetivos de proteção nele contido, passando a exigir que a comunidade internacional atuasse de maneira mais responsável.

Nascia ali a ideia de RwP como um corolário capaz de abranger a prevenção como ideal a ser buscado e para a garantia da proteção a civis e o respeito à soberania quando legitimamente exercida pelos Estados. Tomando a prevenção como melhor política para a garantia e manutenção da paz e da segurança internacional, o RwP enfatiza a diplomacia preventiva e os processos de mediação como forma de exercício coletivo de responsabilidade na busca da paz. Nesse contexto, atende perfeitamente a responsabilidade e dever da comunidade internacional de esgotar todos os meios pacíficos para proteger civis em situações de violência antes de recorrer ao uso da força.

E, mesmo quando esta for autorizada e tida como necessária, seu uso deve produzir o mínimo de violência e instabilidade, de forma a não agravar a situação já existente.

É possível notar aqui a tensão entre os componentes pragmático e idealista da política externa. A proposição de uma PwP representa um importante movimento da diplomacia brasileira em direção a um papel de maior destaque na política internacional em um momento quando as questões humanitárias estão em evidência e o espaço político para o envolvimento de Estados em ascensão está em aberto (WELSH et al., 2013).

Isso porque reforça o entendimento brasileiro de como as relações internacionais devem se estruturar, além da RwP atender a uma lógica economicista de custo-benefício efetivo, especialmente se considerarmos um país com recursos limitados para promover sua projeção internacional.

Tanto a R2P quanto a RwP estruturam a ação internacional em três pilares. O primeiro aponta que o Estado é responsável primário por proteger sua população dos atos de violência previstos. Caso não seja capaz de fazê-lo, entraria em ação o segundo pilar. Neste é previsto que a comunidade internacional tem papel de cooperar e assistir os Estados a desenvolver suas capacidades para cumprir com as responsabilidades deles esperadas. Finalmente, e em circunstâncias extraordinárias, o terceiro pilar prevê que a comunidade internacional estaria autorizada a agir coletivamente para proteger as populações em situações de risco, desde que as medidas previstas nos dois primeiros pilares falhem.

A interpretação usual do terceiro pilar o considera equivalente ao uso da força ou a intervenções unilaterais, o que não é correto. Primeiramente, a prevenção é uma dimensão essencial ao terceiro pilar porque permite uma série de ações coletivas de natureza não-coercitiva sob o Capítulo VI da Carta da ONU (HAMANN, 2012a, p. 26).

Ademais, ações coletivas internacionais baseadas no Capítulo VII da Carta não implicam, necessariamente, o uso da força. Pode-se falar, nesse caso, em suspensão das relações diplomáticas ou sanções econômicas, por exemplo. Hamann também ressalta que mesmo o emprego de forças militares não significa o uso da força: ela pode ser empregada como apoio às operações de paz ou para monitorar o contexto social.

A proposição da RwP, que abre espaço para novas estratégias além do uso da força como mecanismo para coagir os Estados praticantes de violência contra a sua população serve como espaço político para o Brasil promover seus valores e reforçar sua agenda política enquanto busca

seus objetivos de longo prazo. Ela aparece como uma oportunidade para o país consolidar sua posição internacional e dialogar, de forma mais intensa, com as grandes potências a partir de elementos que são caros aos países do Sul Global. Como sugerido, a forma como o Brasil entende suas relações internacionais se baseia em princípios como o da não-intervenção, normatividade legal, a resolução não-violenta de disputas e a abstenção quanto ao uso da força.

Uma abordagem mais abrangente das normas de prevenção de conflito, que reforce esses princípios e ideais, evidencia a compatibilidade e coerência da RwP tanto com os princípios norteadores da PEB quanto com o papel internacional imaginado pelos formuladores de política externa brasileiros.

A proposta brasileira sugere o desenvolvimento de um conjunto de critérios a ser aplicado às intervenções militares, além do fortalecimento de estratégias globais para a prevenção de crises regionais e internacionais. Tais critérios deveriam ser observados quando da implementação dos mandatos outorgados pelo Conselho de Segurança da ONU, bem como levados em consideração quando da renovação e avaliação desses mandatos. Dentre esses critérios e aspectos a serem observados estão (i) o uso da força como último recurso, (ii) a proporcionalidade, (iii) o não-causar danos, (iv) a legitimidade da ONU e (v) a accountability.

Nesse sentido, a RwP refletiria a tradição do modelo de conduta da PEB ao destacar a importância de mecanismos normativos, o emprego de ações multilaterais para garantir a estabilidade internacional e a preferência por ações preventivas em detrimento ao uso da força. Isso porque, mesmo quando devidamente autorizado pela ONU, o uso da força deve ser o último recurso. Como exposto por Jeniffer Welsh et al, a RwP não configuraria o pacifismo, mas reforça que o uso da força deve ser evitado a menos que seja absolutamente necessário (WELSH et al., 2013).

A consideração às tradições e mecanismos legais de respeito à soberania e ao direito internacional público são importantes para o Brasil, assim como quaisquer instrumentos que possibilitem a preservação dos Estados da influência e da dominância de outros. Nesse sentido, e como crítico feroz do R2P desde 2005, o Brasil é um costumeiro oponente das intervenções internacionais pautadas por uma agenda humanitária no Sul Global (KENKEL, 2013, p. 284). Ao mesmo tempo, o país se manifestou em diversas ocasiões sobre sua intolerância à impunidade de violadores dos direitos humanos (WELSH et al., 2013). Finalmente, podemos concluir que

a proposição da *RwP* aparece como um importante recurso do Brasil para seu envolvimento em temas políticos relevantes para a manutenção da paz e segurança na ordem internacional, sem que se considerem ações coercitivas e uso de recursos materiais de poder. Corroborando com a postura brasileira, Kenkel (KENKEL, 2013, p. 7) ressalta que a não-intervenção é um aspecto central às relações internacionais dos países da América Latina.

A defesa da dimensão preventiva no *RwP* limitaria a ânsia por intervenções internacionais, permitindo o desenvolvimento de uma dimensão solidarista na sociedade internacional, pautadas por normas e valores, em convergência com a tradição da PEB.

O envolvimento brasileiro nas operações de paz da ONU reflete, portanto, um claro posicionamento de um país que se vê como parte do Sul Global, mas possui conexões estreitas com o Norte, interfere na ordem global e defende mudança de valores e uma revisão da forma como a política internacional é conduzida. Em outras palavras, pela *RwP*, o Brasil possibilita a preservação de sua autonomia vis-à-vis a ordem internacional, ao mesmo tempo em que progressivamente aumenta sua influência nas agendas internacionais.

Em um cenário de adoção das ideias encampadas pela *RwP*, medidas coercitivas que envolvessem o uso da força somente seriam possíveis se devidamente autorizadas pelo Conselho de Segurança. De acordo com o corolário do *RwP*, mesmo quando propriamente autorizadas, as intervenções motivadas por fins humanitários não devem causar mais danos do que sua autorização para prevenção permite. É mais uma preocupação do *RwP* que evidencia a importância de medidas preventivas para a consolidação da paz internacional.

Como as intervenções humanitárias requerem procedimentos multilaterais, a proposição de ajustes e critérios que consolidem uma ordem internacional multilateral e normativa seria reforçada, satisfazendo as aspirações brasileiras. A política envolvida no processo de autorização e realização das intervenções humanitárias seriam mitigadas por meio da definição de um conjunto de critérios que as legitimaria (VALENÇA, 2014).

Esses critérios se assemelhariam à teoria da guerra justa e incluiriam a noção de uso da força como absoluta última opção, proporcionalidade e expectativas razoáveis de sucesso (HAMANN, 2012a; WELSH et al., 2013). Isso é especialmente relevante para o Brasil porque ele não pode ser considerado uma potência global, mas um player global. Seu papel internacional cresceu consideravelmente nas últimas duas décadas, mas

não pode ser considerado, ainda, comparável a potências como os EUA, a China ou o Reino Unido. Isso limita consideravelmente sua capacidade de influenciar agendas políticas internacionais.

Nesse sentido, o desenvolvimento e fortalecimento de uma ordem internacional baseada no direito internacional e que impõe restrições ao uso da força é de interesse direto do Brasil. Primeiro, porque a retirada da dimensão militar das relações internacionais permitiria um diálogo mais franco e aberto entre o Brasil e essas grandes potências. Segundo, porque o fortalecimento de valores e instituições internacionais ajudaria a preservação de arranjos multilaterais, aumentando os custos relativos incidentes sobre as ações unilaterais.

Com isso, não apenas os objetivos de longo prazo da política externa brasileira e a tensão entre os componentes idealista e pragmático explicariam as estratégias brasileiras de política externa, mas também enviariam mensagens contraditórias quanto às aspirações internacionais do país.

De forma a superar essas contradições, o Brasil deve desenvolver estratégias coerentes para se inserir entre as grandes potências. Pode-se relacionar, portanto, a postura crítica brasileira quanto ao R2P e sua proposta do RwP como uma consequência lógica da execução de seus valores e possibilidades, na mesma forma e lógica que as suas escolhas e estratégias de política externa.

Essa releitura da R2P, que enfatizaria a prevenção em todos os três pilares e o comprometimento da comunidade internacional para prevenir mudanças de regimes e outras interferências externas, converge com a história da diplomacia brasileira e com os princípios e paradigmas da PEB. Ademais, pode-se perceber uma transitividade política e cronológica à sequência dos pilares, sendo o segundo pilar complementar ao primeiro, e o terceiro uma ação suplementar, disponível apenas após provada a ineficácia dos dois anteriores (HAMANN, 2012b; THAKUR, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre intervenção humanitária, prevenção de conflitos e, marginalmente, sobre a proteção de civis em situações de conflito armado, tem sido vista, ao mesmo tempo, como central e arriscada às aspirações brasileiras. Por um lado, ela promove os valores éticos e a preocupação com os direitos humanos e a autodeterminação dos povos que são centrais para a

visão brasileira de sociedade internacional. Por outro, ela expõe as fraquezas do Brasil quanto ao apoio às intervenções internacionais no caso de violação maciça de direitos humanos. O Brasil sempre condenou tais violações, mas sua posição diplomática histórica defende a preservação dos princípios da não-intervenção e da resolução pacífica de controvérsias (HAMANN, 2012b; KENKEL, 2012).

O uso da força é assunto delicado aos formuladores de decisão brasileiros e, por isso, é posto como último recurso nas formulações de suas agendas e posicionamentos internacionais. Casos como os de Ruanda e Kosovo, evidenciam essa contradição, pois enquanto membro do Conselho de Segurança o Brasil defendeu uma intervenção limitada no primeiro e foi contrário à intervenção no segundo. Em outras ocasiões, no entanto, o Brasil se absteve de votar, o que reduziu a pressão internacional para a condenação de violações de direitos humanos. Essas contradições entre o discurso e a prática política podem ter enviado sinais contraditórios aos aliados brasileiros e à comunidade internacional como um todo.

Como o Brasil se comportaria caso todas as propostas não-violentas fracassassem e a única alternativa que restasse fosse o uso da força? Diante de tantas incertezas, o Brasil não pode e não deve depender apenas da diplomacia para estabelecer e promover o diálogo entre atores internacionais (HAMANN, 2012b, p. 76). A retórica política, por si, não leva à ação efetiva: o direito de intervir não implica o dever de fazê-lo (VALENÇA, 2014). Por outro lado, um maior envolvimento brasileiro na política internacional traria consigo maiores responsabilidades (VALENÇA, 2009).

Mesmo se considerarmos que a R2P envolve mais do que o mero uso da força, o Brasil não possui a credibilidade, tampouco os recursos, para agir coercitivamente. Isso reforça a imagem de um player, não uma potência, global. Não há evidências que suportem as aspirações para o Brasil se tornar uma potência militar, especialmente porque seria contraditório com os próprios valores e tradições nacionais (HAMANN, 2012b, p. 76).

Contudo, a ausência de componentes de poder material limitam a efetividade da resposta do país para apoiar suas posições com ações concretas. As melhores chances brasileiras encontram-se, portanto, no engajamento em alternativas à tradicional política de poder para que se aproveite a oportunidade de propor novas abordagens a essas questões em uma seara que aumente sua influência global. Nesse cenário, a RwP, apesar de constituir-se como uma releitura de princípios e regras já existentes, é vista como uma estratégia coerente. Ao defender um padrão mais responsável para ser aplicado em intervenções futuras, o Brasil pode contribuir para o

fortalecimento do debate e da constituição de normas internacionais para prevenção de conflitos. A própria defesa de critérios mais responsáveis para a intervenção humanitária, considerando o respeito ao princípio da soberania dos Estados e o princípio da não-intervenção, são bons exemplos disso.

A RwP reforça a responsabilidade coletiva internacional de prevenir e responder propriamente a crises humanitárias, bem como reforçaria o posicionamento sobre o limite ao uso da força, para que seja encarado como a única opção de ação coercitiva para prevenir a violência. Com isso, ações arbitrárias e/ou unilaterais seriam constrangidas, considerando-se assim a intervenção armada como último recurso.

A preocupação com o fortalecimento das normas de prevenção de conflito também é percebida na proposição de que há uma responsabilidade coletiva internacional para prevenir crises humanitárias. Há expectativa, não a obrigação, de se intervir nesse tipo de crise (VALENÇA, 2014, p. 353), por ser considerada uma ameaça aos princípios de uma sociedade solidarista.

Como a RwP amplia o rol de atores envolvidos e legitimados a intervir - Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e sociedade civil -, também a expectativa da não intervenção se concretizaria, com a participação de atores não-estatais nas operações de paz.

Neste sentido, as limitações enfrentadas pelo Brasil em relação às suas capacidades materiais de poder seriam mitigadas, pois a ação preventiva tende a ser menos custosa e menos arriscada do que a intervenção militar propriamente dita.

Pela promoção de seus valores e princípios, o Brasil se torna capaz de se engajar nessas iniciativas sem extrapolar suas limitações materiais de poder e/ou capacidades militares, nem ferir sua tradição e objetivos de longo prazo em tornar-se um player global. Como resultado, pode-se vislumbrar que tal engajamento teria, tanto no âmbito regional quanto internacional, o potencial de promover o aumento de visibilidade da atuação brasileira no cenário internacional e junto a organizações internacionais multilaterais, em especial às Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vagner Camilo. *Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à Guerra*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CAMARGO, Sonia. *A Integração do Cone Sul. IRI-Textos*, 1993.

CERVO, Amado L. Política Exterior e *Relações Internacionais do Brasil*: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez. 2003.

FONSECA JR., Gélson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HAMANN, Eduarda Passarelli. A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos. *CEBRI Dossiê*, v. 2, n. p. 25-29, 2012a.

_____. Brazil and R2P: a rising global player struggles to harmonise discourse and practice. In: BROSIG, M. (ed.) *The Responsibility to Protect - from evasive to reluctant action? the role of global middle powers*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2012b.

KENKEL, Kai Michael. Brazil and R2P: does taking responsibility mean using force? *Global Responsibility to Protect*, Bedfordshire, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

_____. Five Generations of Peace Operations: From the 'Thin Blue Line' to 'Painting a Country Blue'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

LAFER, Celso. *A Internacionalização dos Direitos Humanos*: constituição, racismo e relações internacionais. São Paulo: Manole, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares. *Enfoques Analíticos de Política Exterior*: el caso brasileño. In: RUSSELL, R. (ed.) *Enfoques Teóricos Para El Estudio De La Política Exterior*. Buenos Aires: RIAL-GEL, 1992.

MELLO, Flavia de Campos. Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (ed.). *Multilateralismo nas Relações Internacionais*: visões cruzadas. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PINHEIRO, Leticia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 8-30, 2014.

BRASIL. *Estratégia De Defesa Nacional*. Brasília: Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: mar. 2012.

SALOMON, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. Brasil: potencia regional con intereses globales. *Dialogo Político*, Buenos Aires, v. 4, p. 99-119, 2011.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 95-118, 1995.

THAKUR, Ramesh. *The Responsibility to Protect: norms, law, and the use of force in international politics*. New York: Routledge, 2011.

VALENÇA, Marcelo M. Brazil: Inevitable Choices. *IPRI Lusophone Countries Bulletin*, p. 12-13, 2009.

_____. The Imperatives and Hazards of Humanitarian Intervention. In: DANE, F. (ed.) *International Security: A European-South American Dialogue*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 8, n. 3, p. 66-94, 2014.

VIOTTI, Maria Luiza R.; DUNLOP, Regina Maria C.; FERNANDES, Leonardo Luis G. N. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (2010-2011)*. Brasília: FUNAG, 2014.

WELSH, Jenniffer; QUINTON-BROWN, Patrick; MACDIARMID, Victor. *Brazil's "Responsibility While Protecting" Proposal: a Canadian Perspective*. Toronto: Canadian Centre for the Responsibility to Protect & The Munk School of Global Affairs. Disponível em: <<http://ccr2p.org/?p=616>>. Acesso em: fev. 2013.

Recebido em: 10/08/2015

Aceito em: 09/09/2015

A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA EDIFICAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS ANGOLANAS

Luis Manuel Brás Bernardino*

RESUMO

Num período conturbado da História da República de Angola, em que após alcançar a sua Independência e na sequência dos Acordos de Bicesse, procura-se edificar umas Forças Armadas nacionais, integradoras e agregando os movimentos armados dos três Movimentos de Libertação, o papel de Portugal e mais concretamente da Comissão Conjunta Político-Militar revelou-se decisiva e fundamental para criar o embrião do que são atualmente as Forças Armadas de Angola. Este artigo histórico-conjuntural procura analisar as vicissitudes de um processo político-militar ainda pouco estudado e que contribui para percebermos como surgiu o embrião do que são as Forças Armadas Angolanas e qual foi o contributo de Portugal nesse processo.

Palavras-chave: Angola; Forças Armadas Angolanas, Acordos de Bicesse, Comissão Conjunta Político-Militar.

* Doutor em história dos factos sociais, pós-graduado em estudos de paz e da guerra nas novas relações internacionais integrado, no Curso de Estado Maior (IESN) - Universidade Autónoma de Lisboa (2007), Lisboa, Portugal.

PORTUGAL'S PARTICIPATION IN THE CREATION OF THE ANGOLAN ARMED FORCES

ABSTRACT

During a troubled period of the History of the Republic of Angola, in that after achieving its Independence and following the Bicesse Accords, it seeks to build a national Armed Forces, integrative and aggregating the armed movements of the three Liberation movements, the role of Portugal and more specifically the Joint Political-Military Commission proved to be decisive and crucial to create the embryo of what are currently the Angolan Armed Forces. This article history-cyclical seeks to analyze the events of a political-military process poorly studied and that contributes to realize how awful the embryo of what are the Angolan Armed Forces and what was the contribution of Portugal in this process.

Keywords: Angola, Angolan Armed Forces; Bicesse Agreement; Joint Political-Military Commission

...competia aos representantes das duas partes [UNITA e MPLA] a decisão, por consenso, sobre todas as matérias relativas ao processo de formação das Forças Armadas e aos três Países assessores a apresentação de propostas aceitáveis pelas duas partes evitando a criação de situações de impasse que inviabilizassem ou dificultassem o clima de bom entendimento desejado...

Tenente-General Alípio Tomé Pinto, In "Relatório Sumário de Fim de Missão", 1992, p. 2-3

INTRODUÇÃO

Em meados de Junho de 1975, as novas Autoridades Portuguesas saídas do processo revolucionário do 25 de Abril de 1974, tentaram

alinhar política e ideologicamente o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), União para Independência Total de Angola (UNITA) e Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), de forma a desistirem da reclusão ou adiares as eleições legislativas previstas nos Acordos de Alvor e que considerava a Independência de Angola como uma possibilidade político-estratégica para unificar as partes em litígio, e contribuir assim para edificar um sentimento de unidade nacional multipartidária em Angola, pois todos os indícios políticos apostavam para o reacender da guerra civil no país.

No início de Novembro de 1975, o Primeiro-ministro, Almirante Pinheiro de Azevedo, havia ameaçado, segundo Glória Ramos, a sua própria demissão e do VIº Governo, caso Portugal reconhecesse a Independência de Angola declarada, unilateralmente, apenas por um dos três Movimentos de Libertação, criando um problema político de difícil resolução (2000, 81). No Conselho da Revolução em Lisboa acabaria por prevalecer, entre as diferentes hipóteses estudadas, a que defendia que o Presidente da República declarasse a Independência de Angola transferindo o poder para o povo Angolano, sem reconhecer qualquer Governo ou força política ou partidária (mesmo que provisório), o que viria a acontecer à zero hora do dia 11 de novembro de 1975.

Na cerimónia solene de transferência de autoridade realizada no salão nobre do Palácio do Governo, perante a Comunidade Internacional, no seu último discurso como Alto-Comissário e Governador-Geral de Angola, o Almirante Leonel Cardoso, em nome do Governo Português, reconhecia, implicitamente, que nenhuma das grandes metas assinadas nos Acordos [de Alvor] iriam ser alcançadas e que cada Movimento de Libertação tinha as suas próprias forças de natureza militar a serem desenvolvidas e posicionadas numa luta pela posse geoestratégica do terreno e na materialização de um único objetivo, o de se posicionarem para ganhar vantagem política (e militar) que lhe permitisse celebrar a Independência em 11 de Novembro de 1975, e assim assumir a dianteira e a liderança do processo independentista e de liderança política, o que veio a caber ao MPLA¹.

¹ Portugal viria a reconhecer oficialmente no dia 22 de Fevereiro de 1976, a existência da República de Angola e a legitimidade do Governo saído do processo de Declaração de Independência em 11 de Novembro de 1975 (RIBEIRO, 2002, p. 391).

Referia a esse propósito no dia da transferência de autoridade para as autoridades Angolanas, o Alto-Comissário que "... a única recriminação que (Portugal) poderá aceitar é a de ter provas de extrema ingenuidade política quando concordou com certas cláusulas do Acordo de Alvor. Daí em diante os acontecimentos foram progressivamente fugindo ao seu controlo, à medida que o conflito se internacionalizava e melhorava rapidamente a qualidade e aumentava a quantidade do material de guerra que entrou em Angola por todos os meios..." e salientava ainda no seu discurso que "...e assim Portugal entrega Angola aos angolanos, depois de quase 500 anos de presença, durante os quais se foram cimentando amizades e caldeando culturas, com ingredientes que nada poderá destruir. Os homens desaparecem, mas a obra fica. Portugal parte sem sentimentos de culpa e sem ter de que se envergonhar. Deixa um país que está na vanguarda dos Estados Africanos, deixa um país de que se orgulha e de que todos os angolanos podem orgulhar-se..."² (RIBEIRO, 2002, p. 389).

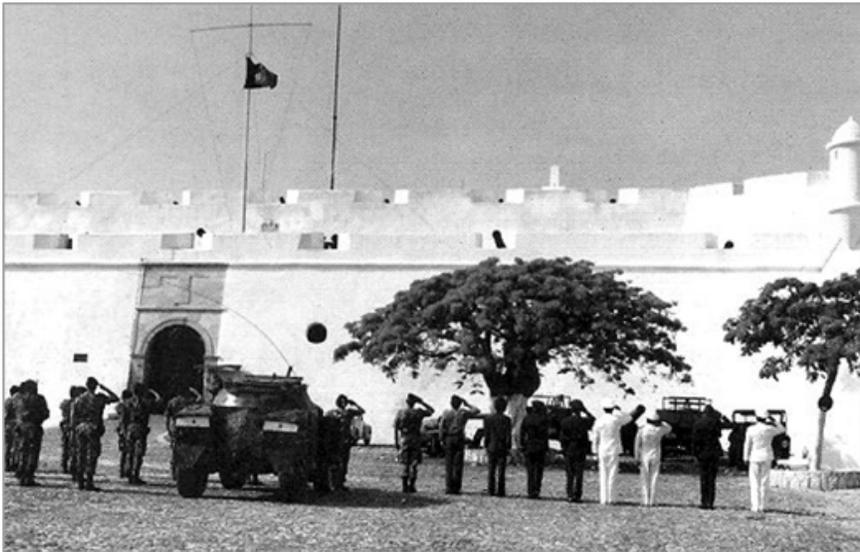


Figura Nº 1 – Arriar da Bandeira Nacional Portuguesa - Luanda 11 de Novembro de 1975

Ainda assim, a UNITA, seria encorajada pelos Americanos (essencialmente mas não só), nomeadamente pela ação do Presidente Gerald Ford, a continuar a luta pelo poder em Angola, ao mesmo tempo

² Discurso do Alto-Comissário de Angola, Almirante Leonel Cardoso no Palácio do Governo em Luanda em 11 de Novembro de 1975. In, General Gonçalves Ribeiro, na obra "A Vertigem da Descolonização. Da Agonia do Exódo à Cidadania Plena", 2002, 389.

que Henry Kissinger, apoiava também indirectamente o movimento de Jonas Savimbi, essencialmente na vertente de apoio logístico e financeira por meio da ligação da CIA a Kinshasa (por intermédio de Mobutu Sese Seko), apoiando também, em simultâneo, Holden Roberto e a sua FNLA, ministrando instrução aos militares restantes do Exército de Libertação Nacional de Angola (ELNA) na região do Bié (Capolo) (RAMOS, 2000, p.81-85).

Entre 9 e 12 de Fevereiro de 1975, Jonas Savimbi iniciou a designada "...longa marcha..." no intuito de concentrar forças militares para reorganizar as suas Forças Armadas de Libertação de Angola (FALA) (do Bié para a região de Menongue) e recebeu os apoios dos EUA por meio da acção da "Angola Task Force", que lhe permitiu "ressuscitar e recuperar" o braço armado da resistência da UNITA. As FALA viriam a ter, nessa altura, cerca de 4000 apoiantes e preparavam-se para serem os principais opositores do MPLA, pois em Fevereiro de 1976, a FNLA deixava de existir como força de combate capaz de realizar operações militares consistentes.

No aspecto militar, o período entre 1975 e 1991, coincidiu com um dos períodos mais conflituosos da região subsariana e de Angola, cerca de 16 anos de um conflito interno que teve de quase tudo e que segundo o Brigadeiro Correia de Barros do Centro de Estudos Estratégicos de Angola (CEEA), contribuiu para um atraso infra-estrutural que atualmente ainda se procura recuperar e que apesar de ter criado dois grupos armados robustos (MPLA e UNITA) e com uma boa experiência de guerra, serviu também para multiplicar os diferentes agentes das cooperações técnico-militares, levando a retrocesso no processo de criação das FAA (que viria a ressurgir em outubro de 1991, por meio da junção das FAPLA e FALA). Politicamente foi mais de uma década onde as lideranças de Agostinho Neto e a partir de 10 de setembro de 1979 com José Eduardo dos Santos na liderança do MPLA, e de Jonas Savimbi, por parte da UNITA, e ainda residualmente a FNLA, de Holden Roberto, iam encontrando (aproximando ou divergindo nos temas políticos) nas Cimeiras e encontros parcelares que proliferaram nessa altura, criadas pelos líderes regionais ou por iniciativa própria, com vista a definir os termos da paz para Angola, que tardava contudo em chegar...

Nesse período (1975-1991) assistiu-se a dinâmicas nacionais, regionais e mundiais, em torno da resolução do conflito interno Angolano, passando a constar nas agendas regionais e internacionais para a paz, em que o palco onde se haviam desenvolvido as "...guerras por procuração...", segundo o General Loureiro dos Santos, passava agora a

ser palco das “...guerras das influências...”. Palco em que as ideologias políticas, os interesses pessoais e económicos, a luta pelos recursos naturais, o subdesenvolvimento social e humano da população, bem como outros fatores de natureza social, de fronteiras e até culturais, tribais (raciais) ou religiosos, contribuíam para arrastar a situação de conflito em Angola até aos Acordos de Bicesse. Neste contexto, realizaram-se no período um conjunto de Cimeiras (Alvor, Mombaça, Libreville, Nova Iorque, Bicesse e Lusaka, entre outras) e foram assinados (e desrespeitados) um conjunto de Memorandos, Compromissos ou Acordos, que ficou conhecido na História recente de Angola, num período em que mais se comprometeu o diálogo pela voz das armas.

O PAPEL DA COMISSÃO CONJUNTA PARA A FORMAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA EDIFICAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS ANGOLANAS

Rubricado o Acordo de Paz para Angola em Bicesse em 1991 e após a data oficial da assinatura formal e solene em Lisboa, deu-se início a uma curta época de paz, de desenvolvimento e de bem-estar para o povo Angolano. Contudo, precedeu a reunião de 31 de Maio de 1991, um encontro “inesperado” a 15 de Maio desse ano, no Moxico (arredores de Luena na nascente do Rio Cambongo) entre as principais chefias militares das Partes em oposição com vista à cessação efectiva das hostilidades. Desse encontro “secreto” viriam a participar os líderes militares das FAPLA e da FALA, e levou à definição das principais linhas de acção político-estratégicas dos Acordos de Bicesse.

As estruturas do acordo de paz assinado previam, entre outros aspetos, a operacionalização de uma designada “Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas” (CCFA), com a missão de criar umas “novas” Forças Armadas e que permitissem a emancipação da Nação Angolana, que tivessem um sentido de fraternidade conjunto e que fossem o suporte elementar da unidade nacional e pilar de edificação do Estado. Essa missão iria contribuir para o desenvolvimento do país e pretendia-se que essas “novas” Forças Armadas fossem emanadas a partir dos elementos armados dos extintos Movimentos de Libertação de Angola, constituindo-se assim num referencial moral e ético-político e que permitisse a junção de etnias, raças e religiões, contribuindo conjuntamente para o futuro do país por meio da consolidação das suas Forças Armadas. Após Bicesse, a CCFA

reuniu-se pela primeira vez em 24 de Junho de 1991 e considerou-se, nesta data, que iniciou-se a 1ª Fase dos trabalhos, materializada na elaboração das diferentes directivas produzidas, que se referiam fundamentalmente ao “Sistema Normativo e Legislativo das Forças Armadas Angolanas”, elementos indispensáveis ao levantamento das futuras Forças Armadas Angolanas. Foi um trabalho realizado em equipa entre as lideranças político-militares Angolanas e a Comunidade Internacional (liderada por Portugal) em que num tempo muito curto, e apesar dos ideários de cada uma das partes envolvidas (Governo/UNITA) se conseguiu suplantar as diferenças político-ideológico-militares e a obra em comum começou a nascer, pois o pilar da criação militar por meio da edificação de umas Forças Armadas nacionais seria o suporte à materialização do ideal político, em que todos tinham a plena consciência de que se a formação das FAA falhasse, todo o processo político estaria comprometido, e o futuro de Angola em risco.

Em entrevista ao autor, o Brigadeiro Correia de Barros e o General Alípio Tomé Pinto salientam o entusiasmo dos generais Pedro Maria Tonha “Pedale”, Ministro da Defesa da República Popular de Angola, do General António dos Santos França “Ndalú”, Vice-ministro da Defesa e Chefe do Estado-Maior-General das FAPLA, do Coronel Francisco Higinio Lopes Carneiro (FAPLA) e do General Demóstenes Amós Chilingutila (FALA), que representando, em permanência e em todo o tempo, cada uma das partes dos Acordos, souberam com as suas equipas lançar as principais “sementes” para que fosse possível, não só criar-se um sentido de muita responsabilidade e compromisso, como alinhar a formulação dos princípios e regras que deram origem às primeiras directivas orientadoras para a constituição e organização das FAA.

Os grupos de trabalho constituídos integravam no conjunto da própria Comissão, militares de Angola e assessores militares de Portugal, do Reino Unido e da França. A coexistência de três países a assessorar militarmente levou, naturalmente, ao surgimento de questões e entendimentos diferenciados, não apenas por defesa de interesses próprios, mas também por se seguirem doutrinas e estruturas militares substancialmente diferentes.

Contudo, ao longo do tempo em que decorriam os trabalhos, Portugal viria, naturalmente, a assumir a liderança do processo de assessoria militar e formação das FAA pois, “...o trabalho de assessoria por parte de Portugal e a facilidade de comunicação da Língua Portuguesa viriam a ser fundamentais, como ponte de ligação entre interesses e conceitos

divergentes mas unidos num sentimento nacional em prol da formação de umas Forças Armadas...” (TOMÉ PINTO, 2010/2011). Nesse contexto, o mesmo autor salienta ainda o esforço feito pela Comissão que tinha a importante e decisiva missão de criar o embrião das FAA, sendo o trabalho desenvolvido em equipas muito pequenas, mas que “...se entregaram de forma sublime num momento de extraordinária importância e histórica para Angola que era a edificação das suas Forças Armadas...” (TOMÉ PINTO, 2010/2011). O principal problema foi garantir que o entusiasmo não diminuísse ao longo do processo e que se soubesse encontrar, em conjunto, as melhores soluções para criar umas FAA dignas e merecedoras de respeito e orgulho da nação Angolana, o que veio a acontecer.

A 2ª Fase do processo trataria do levantamento do Exército Nacional, conforme referia explicitamente a Directiva Nº 4 que versava sobre o levantamento das Unidades do Exército, em que às FAPLA e FALA estavam acometidas as principais responsabilidades dessa tarefa, conjuntamente com os países assessores (com destaque para Portugal) que dariam o melhor do seu apoio estratégico-militar, conscientes da grande e decisiva importância da missão para o futuro de Angola.

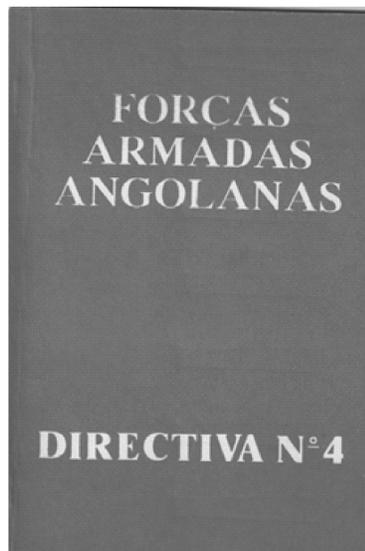


Figura Nº 2: Directiva Nº 4

Um apoio significativo viria a ser prestado por Portugal por meio do General Soares Carneiro, então General Chefe do Estado-Maior-General

das Forças Armadas Portuguesas (CEMGFA), disponibilizando um conjunto de meios (humanos e materiais) das Forças Armadas Portuguesas que seriam estruturantes e decisivos para o levantamento, formação e consolidação das FAA. A 2ª Fase iniciou-se em meados de Novembro de 1991 e foi prolongada até às eleições legislativas de Setembro de 1992, tendo sido subdividida em dois períodos: O 1º Período, que incluía a formação de Instrutores (até finais de Fevereiro de 1992) e a que se seguiria um 2º Período, com o levantamento das unidades (e estruturas) do Exército e dos outros Ramos, bem como do futuro Ministério da Defesa Nacional (e seus órgãos anexos).

No entanto, vale a pena sublinhar que o levantamento decorreria do grau de prontidão e preparação dos aquartelamentos, na época muito degradados e onde era preciso intervir para recuperar e permitir que pudessem acolher os militares que eram aí concentrados. E ainda dos próprios condicionalismos político-ideológicos do processo de paz, factores que ultrapassavam a esfera de ação político-militar da CCFA.

Todavia, as Forças Armadas Angolanas, se bem que tendo como seu elemento mais numeroso o Exército (os Acordos de Bicesse estabeleciam 40 mil homens) teria que absorver a Força Aérea (6.000) e a Marinha de Guerra (4.000), que também, a partir dessa data, viriam a iniciar a sua fase de reestruturação com a colaboração de assessores internacionais, nomeadamente de Portugal.

Os trabalhos de estudo e planeamento haviam começado nessas estruturas e previam que em finais de Maio de 1992 pudessem estar já subordinados ao comando superior unificado e conjunto das FAA, que havia sido nomeado entretanto (14 de Novembro de 1991). Entendia-se que seria esse o ponto sem retorno e em que se estabeleceria a unidade e a unificação plena das FAA, sendo o período pós eleições o tempo adequado para a conciliação, consolidação e para se alcançar o equilíbrio de todo o Sistema de Forças Nacional, com reflexos directos na segurança e no bem-estar das populações.



Figura Nº 3 – Directiva Nº 5

Contudo, como vimos, em 14 de Novembro de 1991 haviam sido nomeados, numa cerimônia muito concorrida pela presença de órgãos de comunicação social nacionais e internacionais, os Generais Comandantes do Comando Superior das FAA, o General João Batista de Matos e o General Abílio Kamalata “Numa”.

Na véspera da nomeação do comando superior das FAA, havia chegado de Lisboa em avião C-130 (Lisboa - São Tomé - Huambo) a primeira equipe de instrutores portugueses num efectivo de 18 militares (alguns dos quais com especialidade Comandos) com equipamento auxiliar para o apoio à instrução e também para a melhoria das instalações dos aquartelamentos, onde se iria desenrolar a formação³.

Foi na realidade uma odisseia “...hoje impossível de se imaginar face às deficientes condições que o Huambo vivia naquela época...”, mas que demonstrou a vontade de um povo e a liderança dos seus militares e confiança que depositavam nas suas Forças Armadas (Ibidem).

A 13 de Dezembro de 1991 dá-se início na Escola de Formação de Oficiais (EFO) no Huambo ao primeiro curso de oficiais formadores (25 militares das FAPLA e outros tantos das FALA) e em 10 de janeiro de 1992, viriam a ser nomeados os Chefes de Repartição do Estado-Maior General das FAA e do Comando Logístico e de Infraestruturas. Mais tarde, a 18 de Fevereiro teriam início o Curso de Estado-Maior ministrados por Oficiais Superiores vindos de Portugal, com o apoio do Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM).

Em 26 de Fevereiro de 1992, por ocasião da visita do Ministro da Defesa Nacional de Portugal (Fernando Nogueira), realizou-se na Escola de Formação de Oficiais a primeira Guarda de Honra feita pelos militares das FAA, e que constituiu um sucesso mediático em Angola e em todo o mundo. Contudo, em 6 de Dezembro de 1991 as assessorias internacionais, em face de algum impasse no processo, sentiam a necessidade de elaborar uma recomendação às partes (Governo/UNITA) para as possíveis consequências negativas do atraso do processo da formação das FAA, situação relembrada em novo documento em Março de 1992 e que serviriam para impulsionar o processo negocial e político. Entretanto, as diferentes Diretivas elaboradas pela CCFA eram posteriormente submetidas e aprovadas pela Comissão Conjunta Político-Militar (CCPM), que pela sua burocracia (e paralisia

³ Relatório da Missão refere que para além do equipamento administrativo e de construção trazido de Portugal, salienta a utilização de uma Estação Purificadora de água que se revelou de extrema utilidade para melhorar as condições de vida no Huambo.

político-estratégico) não permitiu um apoio adequado ao normal processo de levantamento das FAA⁴.

As Directivas Estruturais entretanto produzidas para a criação e edificação das FAA referiam-se especificamente a:

- Directiva Nº1 - Bases Gerais para formação das Forças Armadas Angolanas, que incluía a definição da Missão das FAA. Princípios definidores de Doutrina, Justiça e Disciplina Militar e a Estruturas de Comando Superior das FAA (aprovada pela CCPM em 9 de Outubro de 1991);

- Directiva Nº2 - Definição dos critérios de selecção dos militares para as FAA, em que era incluída a “Declaração Individual de Voluntário” para a prestação de serviço nas FAA (aprovada pela CCPM em 9 de Outubro de 1991);

- Directiva Nº3 - Exército Angolano: Definição da Missão, estrutura orgânica e territorial (foram criadas 4 regiões e uma Zona Militar - Luanda) e Estrutura do Sistema de Forças contendo ainda a constituição da Brigada Ligeira de Intervenção (aprovado pela CCPM em 17 de Dezembro de 1991);

- Directiva Nº4 - Levantamento das Unidades do Exército e incluindo o esquema geral de formação militar, Quadros Orgânicos (provisórios) para cada unidade, matérias a ministrar nos vários cursos (aprovado pela CCPM em 17 de Dezembro de 1991);

- Directiva Nº5 - Normas Básicas para a uniformização de procedimentos nas FAA (recorda as diferentes origens doutrinárias das duas forças). Lei e Ordem Militar, Vida Interna dos Quartéis, Normas Protocolares, Ensino e Instrução Militar. Integrando ainda as “Normas Básicas para a uniformização de procedimentos nas FAA” incluindo: Normas Reguladoras da Disciplina Militar; Normas Reguladoras da Justiça Criminal Militar; Normas de Serviço das Unidades; Normas de Ordem Unida; Normas de Continências e Honras Militares e as Normas de Preparação Física. Porém, sempre se considerou essencial para o levantamento e criação das FAA, que se realizassem as seguintes condições: ocupação dos acantonamentos nas áreas de localização pelos militares das FAPLA e das FALA; definição das normas quanto ao destino a dar ao

⁴ Em 17 de Dezembro de 1991, só haviam sido rectificadas pela Comissão Conjunta Político-Militar, as Directivas (1, 2, 3 e 4) e continuavam em discussão as Directivas 5, 6, 7, 8, 9 e 10, que diziam respeito especificamente à organização do Exército da Força Aérea e à Marinha de Guerra Angolana, o que constituiria, em nossa opinião, um entrave político ao processo militar de formação das FAA.

pessoal (indigitação dos que eram para incorporar nas FAA e aqueles que seriam desmobilizados) e ao material (a distribuir pelos Centro de Instrução e a transferir para Depósitos Centrais de Material); preparação de aquartelamentos para receber e acolher de forma condigna os militares integrantes das novas FAA (o que obrigava à recuperação urgente de infraestruturas, constituindo um significativo entrave ao processo de início da formação); definição de Doutrina, Normas e Programas de Instrução; definição de novos uniformes e respectiva simbologia e a manutenção de confiança e segurança, quer pessoal quer social, dos militares que passaram a constituir as Forças Armadas Angolanas.

Também nesse contexto, viria a ser elaborado um Plano Logístico “provisório” para alimentar o Sistema de Formação, pois era necessário não condicionar as ações formativas dos militares, os quais representava o eixo central para se conseguir a junção (e uniformização) das FAPLA e FALA, procurando-se dar um sentimento e corpo comum às FAA. A essas Directivas (com o valor de Lei) seguiram-se outras seis, dizendo respeito à Força Aérea e à Marinha, em que a Directiva Nº 11 (última a ser elaborada pela Comissão) definia a organização do Ministério da Defesa Nacional de Angola.

Elaboraram-se ainda no decorrer do período de formação, vários Despachos próprios (com a força legal de Decreto-Lei), tendo em vista a consolidação da organização, formação das unidades, além de 38 actas das reuniões parcelares (a última realizada em 8 de Setembro de 1992) que continham orientações político-militares dos representantes do Governo e da UNITA, obtidas nas múltiplas reuniões realizadas no período intenso da edificação das FAA na sequência dos Acordos de Bicesse.

O processo de negociação, planeamento e execução, era contínuo e imprevisível, e os trabalhos aconteciam em paralelo no terreno e nos gabinetes, sob a dependência permanente da evolução do processo político, em que nem sempre os militares de um e outro lado estavam de perfeito acordo. Contudo, importa salientar ainda que os princípios que iriam reger a constituição das “novas” Forças Armadas Angolanas foram definidos numa proposta conjunta apresentada pela CCFA (24 de setembro de 1991) e aprovada em 9 de Outubro de 1991 pela CCPM⁵ e que passou

⁵ Faziam parte na Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas (CCFA), pelo Governo, o Coronel Francisco Hígino Lopes Carneiro e pela UNITA, o General Demóstenes Amós Chilingutilla. Na Comissão Conjunta Político-Militar (CCPM), pelo Governo Angolano fazia parte o Tenente-General António dos Santos França “Nдалu” e pela UNITA, o Engenheiro Elias Salupeto Pena.

o seu designado por “Bases Gerais para a Formação das Forças Armadas Angolanas”, constituindo a Directiva N^o 1.

Dava-se assim início ao processo de formação institucional das FAA, onde tinha grande relevo os aspeto da Formação e da construção dos normativos legais da Justiça e Disciplina Militar, e ainda aspectos logísticos e de organização militar, que se constituiriam nos pilares da edificação das “novas” Forças Armadas em Angola.



O que se constata na análise dos documentos que abordam nesse contexto a intervenção de Portugal na criação das FAA, é que existiu uma similitude e convergência organizacional entre o planeado no EMGFA (em Portugal) no documento classificado de “confidencial”, designado por “Um Conceito para as Forças Armadas de Angola” e que serviria de guia para as conversações da equipa Portuguesa e passariam a consubstanciar as “Bases Gerais para a Formação das FAA” (aprovados pela CCPM). Essa convergência indicia que existiu uma cumplicidade entre os líderes militares Angolanos e os assessores Portugueses, constatando-se que era bem aceite a orientação estratégica de Portugal para a edificação das FAA.

Nesse contexto, os militares Portugueses serviram de assessores e facilitadores (neutrais) do processo de edificação das FAA no contexto da CCFA, como havia idealizado o seu Presidente. Salienta-se ainda que o General Tomé Pinto recebeu pessoalmente do Presidente da República Portuguesa (Mário Soares) a proposta da sua indigitação para a liderança

da CCFA, tendo sido apontado pela sua experiência e carisma junto dos militares Angolanos como a pessoa (militar) mais indicada para levar a efeito tão importante tarefa para o futuro de Portugal e de Angola.

A ASSESSORIA JURÍDICA E A LEGISLAÇÃO MILITAR NAS FORÇAS ARMADAS DE ANGOLA

No âmbito das atribuições da CCFA, a assessoria jurídica proporcionada por Portugal para elaboração dos principais regulamentos militares, nomeadamente das “Normas Reguladoras da Justiça Criminal Militar” (1992) foram, no contexto da edificação das FAA, uma das áreas mais debatidas e trabalhadas pelas Partes, pois se por um lado, não se pretendia romper com um passado jurídico-legal que derivada das normas jurídicas estabelecidas no “Programa do Conselho da Revolução da República Popular de Angola”, que integravam as principais orientações político-militares emanadas pela Procuradoria Militar das Forças Armadas (Luanda, 4 de Maio de 1984), designadas também pelas “Duas Leis da Revolução Angolana”. Pretendia-se por outro lado, acrescentar valor e transformar (adequar) uma legislação que derivava das Leis nº 16/78 e nº 17/78, ambas de 24 de Novembro de 1978 (assinadas ainda por Agostinho Neto) para outros paradigmas de modernidade jurídica, mais condescendente com umas Forças Armadas modernas, num país que se pretendia “novo” e mais desenvolvido...

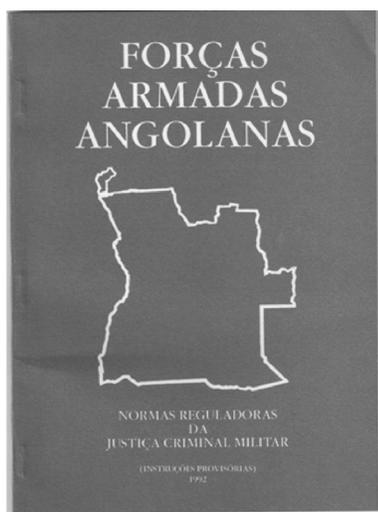


Figura Nº 5 – Normas Reguladoras da Justiça Criminal Militar _ 1992

Contudo, a forma como era entendida e exercida a justiça militar era diferente entre o MPLA e a UNITA e caracterizava cada Movimento de Libertação (facção militar), pela forma como era aplicada e pelas orientações e normativos que integravam em muitos aspetos, orientações dadas também pelos países que prestavam assessoria técnico-militar no período pré-Bicesse.

Era, segundo o assessor português para a parte legislativa e disciplinar, o jurista Caetano Castel-branco Ferreira, relativamente comum na mesa das negociações, uma divergência entre as necessidades ditadas pela guerra e a realidade da necessidade de administração da justiça em tempo de paz. Refere ainda que não existiam capacidades em termos de recursos humanos (com conhecimentos de Direito) para se poder fazer melhor e avançar mais depressa com o processo de criação das leis e dos normativos legais nas FAA.

Alguns aspetos que constavam nos Acordos de Paz para Angola, assinados em Bicesse, nomeadamente no Protocolo do Estoril, passariam a definir a formação das Forças Armadas e a forma como seria a Estrutura de Comando das FAA, e qual o contributo da CCFA para o processo legislativo. Nesse contexto, criou-se uma “Repartição de Justiça e Disciplina” no Estado-Maior-General das Forças Armadas Angolanas (EMGFAA), que teria entre as suas principais preocupações imediatas, formar um corpo de juristas e de pessoas formadas nesse vertente para poderem administrar a Justiça Militar aos “novos” militares das FAA.

Parecia evidente a necessidade de desenvolver a vertente da Justiça Militar como a espinha dorsal da constituição das FAA⁶. Assim, para além de possuir um estudo para o levantamento das Forças Armadas Angolanas, preocupou-se em garantir a presença de um assessor específico para a área da Justiça e do Direito Militar, tendo solicitado ao Gabinete do CEMGFA de Portugal (General Soares Carneiro) a presença do seu assessor jurídico principal, o jurista Caetano José Castel-branco Ferreira (membro do recentemente criado (na altura) Centro de Estudos de Direito Militar)

⁶ Os Objetivos e Princípios gerais definidos para a formação das Forças Armadas Angolanas, constante nos Acordos eram os seguintes: Garantir a Independência Nacional; Assegurar a integridade do Território Nacional; Garantir o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade da realização das tarefas fundamentais do País; Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externa e salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens e do património nacional. In “Directiva N^o 1 - Bases Gerais para a Formação das Forças Armadas Angolanas”, 1991, 9.

para proceder à elaboração e implementação da legislação e normativos jurídico-militares referente aos futuros “Regulamentos Disciplinar e Criminais das FAA”.

A participação da auditoria jurídica portuguesa no processo de formação das FAA iniciou-se por Despacho do CEMGFA de Portugal em 26 de Agosto de 1991, estando inicialmente previsto para uma estada de curta duração que acabaria por se estender até 13 de Setembro de 1991, tal era a complexidade e dificuldade na obtenção de consensos entre as Partes. Numa primeira avaliação, Castel-branco Ferreira, refere que em missiva enviada ao CEMGFA de Portugal, que “...a limitada tarefa que “...a limitada tarefa que me foi confiada em Lisboa cedo foi ultrapassada, pela complexidade do contexto em que se inseria, cujos contornos nem sequer tinham, até então, sido correctamente estimados...”, perspectivando-se logo aí a morosidade e dificuldade implementação desses normativos e quão seriam importantes para a edificação das FAA, como consta nos “Documentos Estratégicos sobre a edificação das Forças Armadas de Angola”⁷ (2007).

Para a definição do conceito de Justiça e Disciplina das Bases Gerais para as FAA, a interação entre o General Tomé Pinto e o assessor jurídico desenvolvia-se desde 24 de Agosto de 1991, tendo sido aprovado em Angola por ambas as delegações, em 5 de Setembro de 1991, o documento e as respectivas normas transitórias e, tendo ficado definido que iriam vigorar transitoriamente três ordenamentos jurídicos, o que regia as FAPLA, o que norteava as FALA e o que iria reger juridicamente as FAA (que era diferente de ambos e que iria ser trabalhado de forma a integrar as sensibilidades e orientações emanadas pelo escalão político-militar).

Contudo, a relevância da participação do assessor Castel-branco Ferreira deu-se pela solicitação apresentada em 28 de Agosto de 1991, por ambas as partes, para iniciar e propor a redação do futuro “Código da Justiça Militar das FAA”, pois era necessário tecnicamente ultrapassar, segundo o entrevistado, “...o impasse a que se chegara...pelo radicalismo das posições da UNITA que rejeitava, por sistema, todas as propostas provindas do Governo...”, dificultando o normal evoluir dos trabalhos (20 de Setembro de 1991).

⁷Esta compilação de documentos está disponível na Obra do autor, designada por “A Posição de Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana. A Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas”, editado pela Editora Almedina (2013).

Assim, acabaram por ser redigidos, num curto espaço de tempo as “Normas Reguladoras da Disciplina Militar”, que viriam a ser aprovadas pelas delegações, mas apenas até ao Artº 17º (inclusive), pois o “Comité Permanente da Comissão Política da UNITA” abandonara entretanto as conversações com base na missiva enviada a partir da Jamba e que colocava em questão o processo político dos Acordos de Bicesse, nomeadamente o processo eleitoral, que tinha reflexos no trabalho desenvolvido pela CCFA, nomeadamente no contexto jurídico e legislativo.

Nesse âmbito, o projeto idealizado das “Normas Reguladoras da Justiça Criminal Militar”, entretanto elaborado, não viria sequer a ser abordado e analisado pela Comissão Técnica, pois carecia de uma análise mais pragmática da implementação e administração da Justiça Militar, o que implicava resolver um conjunto de anacronismos (identificados pelo assessor Português): referia-se nomeadamente à necessidade de ter em Angola uma maior percentagem de tribunais militares territoriais (definida no mínimo como um em cada região/zona) e implemento um sistema jurídico-militar “misto” que carecia de Oficiais formados em Direito Militar, desejavelmente na proporção de um para um (FAPLA-FALA), o que não era possível na parte da UNITA (pois esta não dispunha de qualquer estrutura jurídica, nem militares com esta formação).

E ainda que a acumulação entre cargos jurídicos e políticos era (deveria de ser) contra a Lei do Estado de Direito, de forma a separar o poder legislativo do poder jurídico, característico do Estado de Direito. O assessor português viria a reconhecer (na documentação enviada para Portugal) ser um processo de difícil resolução, mas que tinham tempo para refletir e resolver com a colaboração das partes envolvidas, até porque ao nível da conversação jurídica os progressos eram bem evidentes (o que não era exactamente igual ao nível político) pensando-se que seria necessário ter o “Sistema Jurídico Militar” a funcionar quando o “Sistema de Forças Nacional” estivesse completamente implementado, e as FAA iniciassem as suas atividades de formação e operacionais ao serviço de Angola.

AMISSÃO TEMPORÁRIA DE PORTUGAL JUNTO DAS ESTRUTURAS DO PROCESSO DE PAZ EM ANGOLA E OS CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DE ANGOLA

O Despacho Conjunto A-62/91-XI publicado no Diário da República nº 124-II Série de 31 de Maio de 1991 cria a “Missão Temporária

de Portugal Junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola” (MTPJE-PPA), com a incumbência de assegurar a representação de Portugal junto da Comissão Conjunta Político Militar, da Comissão Mista de Verificação e Fiscalização (CMVF), da Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas (CCFA) e ainda da Comissão Política.

Foi designado Chefe da MTPJEPPA, o Embaixador António Monteiro, diretamente apoiado pelos Chefes das Representações Portuguesas nas demais Comissões, nomeadamente: General Alípio Tomé Pinto na CCFA, o Brigadeiro Pereira Bonito na Comissão Mista de Verificação e Fiscalização do Cessar-Fogo e António Franco na Comissão Política (que assumiu ainda as funções de Observador Português na CCPM), cabendo ao componente militar da missão a assessoria à CCFA e ao CMVF e à componente civil, a assessoria à Comissão Política.

A componente militar da Missão, sob a chefia do General Tomé Pinto, articulou-se de modo a garantir aos dois membros da CCFA e da CMVF os apoios necessários e, quando se iniciou a fase da formação das FAA foi reforçada com um grupo de instrutores constituído por 18 Oficiais e Sargentos dos três Ramos das FAP, liderados pelo Brigadeiro Gonçalves Aranha que (primeiro no Huambo e depois no Soyo, N'Dalatando, Luanda, Benguela, Cabo Ledo e no Lubango) assessoraram os Cursos de Formação dos efetivos incorporados no Exército, na Força Aérea e na Marinha Angolana e assessoraram ainda a organização dos Centros de Instrução, dos Órgãos da Estrutura Superior das Forças Armadas, dos Quartéis-Generais das Regiões Militares/Zonas Militares, dos Regimentos, bem como das Bases Aéreas e Navais que progressivamente foram sendo levantados por todo o país conforme estipulava a Directiva N^o 1 para a criação das FAA.

Nesse contexto, salienta-se que na fase inicial já estava definida a criação de um “Corpo de Forças Especiais”, essencialmente formados por militares “Comandos”, estruturado por meio da criação de quatro Batalhões de Comandos, com cerca de 2800 operacionais que constituiu o embrião das cooperação técnico-militar entre Portugal e Angola nesse projecto específico.

A Directiva Operacional N^o9/91 do EMGFA de 6 de Junho de 1991 definia que “...o Chefe da Componente Militar depende do General CEMGFA no âmbito militar e do Chefe da MTPJEPPA no respeitante à orientação política geral...” e que a referida chefia era “...exercida pelo Oficial General mais antigo...”. Esse documento foi elaborado de acordo

com o que a doutrina nacional em vigor determinava e incluía as atividades desenvolvidas pelos militares Portugueses no âmbito das suas funções de assessores na CCFA e de observadores na CMVF.

Contudo, como vimos, nos termos dos Acordos de Paz de Bicesse a CCFA, constituiu o órgão de transição entre o escalão político-militar e o escalão militar (FAA) até à data das eleições e era formada por militares das FAPLA e das FALA (em representação do Governo e da UNITA), assistida por assessores militares de Portugal, do Reino Unido e da França, e tinha como principal tarefa dirigir o processo de formação das FAA.

Internamente articulou-se do seguinte modo: Chefes das Delegações do Governo (MPLA) e da UNITA; Grupo de Estudos e Planeamento; Grupo de Trabalho N^o1 para a área da Organização e do Pessoal; Grupo de Trabalho N^o2 para a área de Legislação e dos Regulamentos; Grupo de Trabalho N^o3 para a área da Logística; Grupo de Trabalho N^o4 para a Força Aérea; Grupo de Trabalho N^o5 para a Marinha de Guerra Nacional Angolana e o Secretariado.

A assessoria portuguesa na CCFA, que tomou parte ativa tanto nas 38 reuniões realizadas pela Comissão, bem como nas que os vários Grupos de Trabalho levaram a efeito, elaborou e desenvolveu todas as propostas de Directiva apresentadas à CCPM e todos os Despachos com que a CCFA regulou o exercício das funções cometidas ao Comando Superior das FAA, além de ter assumido a responsabilidade pela elaboração das atas das reuniões plenárias, tendo por esse motivo um papel central na edificação das FAA no pós-Bicesse.

Nos termos dos Acordos de Paz de Bicesse, conforme refere o “Relatório Sumário de Fim de Missão”, elaborado em finais de 1992, referia que “...competia aos representantes das duas partes a decisão, por consenso, sobre todas as matérias relativas ao processo de formação das Forças Armadas e aos três Países assessores a apresentação de propostas aceitáveis pelas duas partes evitando a criação de situações de impasse que inviabilizassem ou dificultassem o clima de bom entendimento desejado...”, o que explica as dificuldades sentidas no seio da CCFA (Tomé Pinto, 1992, 4). Contudo, desde o início que ambas as partes fizeram saber que o ritmo “aceitável” para a formação das FAA estaria intimamente ligado aos interesses políticos globais no processo de paz, pelo que a intervenção dos assessores teve que ter em conta o ambiente político-militar que em cada momento pautava as relações entre os signatários do Acordo de Paz de Bicesse. O evidente constrangimento

inicialmente existia entre as duas delegações membros da CCFA foi algo esbatido à custa da permanente presença das assessorias em todo o tipo de reuniões levadas a cabo, sendo evidente o papel que nesse campo a Delegação Portuguesa pôde desempenhar, quer pelo conhecimento da cultura Angolana, quer pela facilidade de entendimento e compreensão que o uso da língua comum facultava, quer ainda pelos laços pessoais e de amizade progressivamente criados, aspeto que as duas outras assessorias não cultivaram face à frequente alteração dos elementos presentes, e ainda, pelo facto de muitos dos principais chefes militares (dos dois lados) terem prestado serviço no Exército Português e a Portugal estarem ligados por laços familiares e de amizade.

As dificuldades de ordem logística desde logo presentidas e a curto prazo constatadas por meio das visitas aos aquartelamentos do dispositivo territorial construído pela administração portuguesa foram também factores determinantes no abrandamento da implementação das medidas acordadas no âmbito dos Acordos de Bicesse para a formação das FAA.

Embora a vontade de ambas as partes em concederem aos militares escolhidos para as FAA condições de vida condignas, só a realização de obras urgentes permitiu a reconstrução de alguns desses Quartéis sem que, apesar disso, fosse possível garantir-se o fornecimento da água e da luz, bem como o regular fluxo dos bens alimentares. A circunstância de ter estado associada a formação das FAA ao complexo processo da desmobilização e desarmamento, constituiu também fator limitativo à consecução das ações programadas e depois, progressivamente adiadas. Esse aspeto constituiu permanente barómetro das reais intenções das duas partes interlocutoras, já que, sendo evidente que uma rápida e eficiente desmobilização iria aligeirar as responsabilidades de ordem logística e militar, o seu protelamento indicou que a manutenção do poder militar sob seu controlo era um pressuposto básico das duas filosofias políticas em presença.

Apenas em 7 de julho de 1992 viria a ser acordada no seio da CCPM, a dissolução das FAPLA e das FALA para antes das eleições, o que, face às considerações emanadas pelas Partes, levou a que a atuação da assessoria portuguesa pautasse-se fundamentalmente pelas seguintes ideias força: Respeito permanente pelas disposições contidas nos acordos de Paz; Compreensão e respeito pelas vontades próprias das partes (Governo e UNITA); Equidistância e isenção política; Entendimento da situação vivida

em cada espaço de tempo, privilegiando o diálogo mútuo, quando a tensão se instalava e acelerando as ações concretas quando o entendimento reinava; Elaboração de propostas capazes de atender à experiência das partes, à realidade da Nação Angolana e à efetiva capacidade de serem implementadas e ativadas; Organização de um todo coerente que, embora respeitasse todos os pressupostos enunciados, se apoiasse em princípios doutrinários testados e articulasse harmonicamente os níveis de comando e decisão com os de Estado-Maior e com os de execução.

Esses aspectos constituíam, em virtude da previsão de algum atraso no processo de constituição das FAA (devido ao calendário eleitoral pré-estabelecido), as principais linhas de ação estratégico-militares para a constituição das FAA e guiariam a atividade da CCFA até ao final da sua ação em Angola.

A constatação de que as duas partes consideraram fundamental a incorporação na Estrutura Superior das FAA (MDN e EMGFAA) dos seus Oficiais que constituíam figuras de referência, obrigou a algumas adaptações e improvisação ao que estava previsto nas orgânicas nos sistemas e órgãos de decisão, o que se procurou minimizar pela aceitação mútua de normas limitativas e correctivas a serem implementadas num período de cinco anos, partindo de um planeamento inicial faseado, com vista a adequar e a projectar o desenvolvimento a médio prazo das FAA.

Entre a chegada da Delegação Portuguesa a Luanda, em 8 de Junho de 1991 e a data das eleições (29 e 30 de Setembro de 1992) manteve-se na missão a preocupação permanente em aquilatar das possibilidades de se formarem as FAA nos termos previstos nos Acordos de Paz de Bicesse, atuando como salvaguarda das condições fundamentais ali contidas para que o processo eleitoral pudesse decorrer sem contestação por qualquer das Partes. Por tal razão, sempre que se constatou a existência de paragens ou atrasos que pudessem pôr em causa o completo cumprimento de tal tarefa, a delegação portuguesa tomou a iniciativa de motivar as lideranças das delegações assessoras para a elaboração de uma recomendação “formal” para que activassem o processo de formação das Forças Armadas ou se consciencializassem de que mais tarde não poderiam remeter para terceiros responsabilidades que cabalmente lhes eram inerentes. Foi assim que em 6 de Dezembro de 1991, como vimos, a CCFA entregou a primeira recomendação oficial, chamando a atenção para o facto das obras planeadas para os aquartelamentos previstos para os “Centros de Instrução” decorrerem com alguma morosidade ou não terem ainda

começado, o que inviabilizaria a formação adequada da totalidade dos efetivos determinados para os três Ramos das FAA, condição essencial para a formação das FAA, antes do início do processo eleitoral.

Contudo, em 18 de Março de 1992, e perante a evidência de que apenas alguns dos aquartelamentos necessários seriam utilizados e de que a nomeação do pessoal para a frequência dos Cursos de Formação se revestia de uma injustificada morosidade, elaborou um “Ponto de Situação sobre o levantamento das FAA” para que o Chefe da Missão Portuguesa e Representante de Portugal na CCPM pudesse, nessa instância, alertar as duas Partes para a situação. Com base no estudo foi elaborada a segunda recomendação em 25 de Março de 1992 e nesse documento não só se preconizavam procedimentos alternativos capazes de viabilizarem o levantamento dos três Ramos das FAA em tempo útil, como se referiam quais os quantitativos estimados (como possíveis) de serem incorporados antes de Setembro de 1992, caso tais medidas não fossem adotadas e implementadas em tempo.

Ainda assim, cerca de dois meses antes da data reafirmada pelas partes para a realização do ato eleitoral e numa altura em que o sucesso do recenseamento eleitoral era já evidente, recomendou-se às Partes o conjunto de medidas necessárias para que, pelo menos, os três Ramos das Forças Armadas ficassem dotados dos níveis de Comando e de apoio logístico capazes de suportarem a estrutura das FAA final prevista, de organizarem os efetivos a incorporar e de administrarem os meios materiais a libertar pelas FAPLA e FALA. Nesse cenário, as insuficiências que se verificaram nas FAA (na data em que a sua formação devia estar completa) decorrem de uma atitude consciente e ponderada de ambas as Partes que os países assessores procuraram obviar, em tempo, pelos únicos argumentos que à luz dos Acordos de Paz lhes era lícito utilizar... a força da palavra...

Nesse contexto, no dia 27 de Setembro de 1992 (data em que formalmente foram extintas as FAPLA e as FALA) viriam a tomar posse a Chefia do Estado-Maior-General das FAA, em que foram investidos treze Generais de 3 estrelas, e entravam em exercício de funções os Chefes do Estado-Maior dos 3 Ramos das FAA, estando já formadas (ou em fase final de formação) as seguintes estruturas: No Exército estavam implementados os Quartéis-generais das RM/ZM e seus Estados-Maiores; Regimentos de Execução Logística a 39%; Regimentos da Organização Territorial a 25%; Estrutura Administrativo-Logística a 28,5% e a Estrutura Operacional a 66% e na Força Aérea e Marinha Angolana, estavam completamente

redimensionadas as suas infraestruturas, meios e órgãos. A partir das propostas que as duas Partes entregaram com os “Princípios Básicos para a Organização das FAA” e tendo como pressupostos fundamentais as disposições constantes nos Acordos de Paz, a assessoria portuguesa apresentou uma proposta de organização para a estrutura superior das FAA, que mereceu a concordância genérica das Partes e da CCFA (documento que tinha sido previamente elaborado em Lisboa). A partir da aceitação da proposta referida, foi elaborada ao nível do Grupo de Trabalho Nº1, a Directiva Nº1/CCFA, a qual viria a ser aprovada pela CCFA no dia 24 de Setembro de 1991 e pela CCPM em 9 de Outubro do mesmo ano.

Tendo em conta os mesmos parâmetros de referência que serviram de base à organização superior das FAA, as partes e a assessoria portuguesa definiram uma proposta de organização do Exército, a qual já incluía os primeiros estudos sobre os Quadros Orgânicos de Pessoal que globalmente se teriam que aproximar dos 40.000 efetivos (4.000 Oficiais, 6.000 Sargentos e 30.000 Praças) previstos nos Acordos de Paz de Bicesse.

Em simultâneo, foram visitados todos os aquartelamentos que se admitiu poderem vir a ser utilizados para a formação das FAA e face a situação observada, a delegação portuguesa apresentou uma proposta sobre aqueles que em primeira prioridade deveriam ser recuperados e face às capacidades de cada um, elaborou-se em primeiro lugar o esboço das várias fases que deveriam ser cumpridas para que o levantamento da estrutura superior das FAA e do Exército fosse possível até ao final do 1º semestre de 1992. Dentro do quadro descrito, foi ainda elaborado o planeamento sobre os quadros orgânicos dos “Centros de Instrução”, sobre os programas para os vários cursos de formação e sobre as necessidades de assessoria técnicas (quer quantitativa, quer qualitativamente). A materialização de todo o trabalho descrito consumou-se com a apresentação da Directiva Nº3/CCFA (Exército Angolano) aprovada pela CCPM na sua reunião plenária de 17 de Dezembro de 1991.

Quanto ao enquadramento legal e doutrinário das FAA, refira-se que para que o levantamento, quer da organização superior das Forças Armadas quer dos seus três Ramos se tornasse exequível, foi necessária a elaboração dos documentos que enquadrariam legal e doutrinariamente toda a estrutura militar. Assim, o Grupo de Trabalho Nº2, que durante algum tempo contou, como vimos, com a colaboração do assessor jurídico Castel-branco Ferreira (EMGFA), elaborou o conjunto normativo legal que foi aprovado pela CCPM na sua reunião de 17 de Dezembro de 1991,

constituindo a Directiva N^o5/CCFA: Normas Reguladoras da Disciplina Militar; Normas do Serviço das Unidades; Normas de Continências e Honras Militares e as Normas de Preparação Física, que ainda subsistem genericamente nas FAA.

Para além disso, foi possível definir e propor para aprovação a designação dos postos do Exército, da Força Aérea e da Marinha, bem como a simbologia das respectivas hierarquias. Complementarmente foram elaborados os projetos dos documentos legais que embora envolvam matéria susceptível de ser ajustada à Lei Geral do Estado Angolano, nomeadamente à Constituição de Angola, foram apreciadas e aprovadas pelas instâncias adequadas, tais como: “Normas de Justiça Criminal Militar” e as “Normas de Prestação do Serviço Militar”, que são ainda base dos normativos utilizados atualmente nas Forças Armadas Angolanas.

Não tendo sido contudo possível delinear um documento regulador, foi acordado um plano de uniformes provisório que, numa 1^a Fase, apenas comportava uniforme de instrução, numa 2^a Fase incluiu o fardamento de serviço interno para Oficiais Gerais e numa 3^a Fase (não implementada), seria completado com os uniformes de passeio e de cerimónia. Também sem regulamentação específica, foram aprovados os modelos de material de aquartelamento fundamental para equipamento das unidades activados.

O fornecimento dos fardamentos e materiais referidos foi feito pelas Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), de Portugal, que para concretização das encomendas e elaboração dos necessários contractos, manteve com regularidade um ou dois Oficiais em Luanda. O conceito estudado pela assessoria portuguesa para o levantamento do Exército assentou numa progressão sequencial, que se interligou com a formação da Força Aérea e da Marinha de Guerra Angolana, criando as condições para o levantamento das Forças Armadas de Angola, que só viria a acontecer depois da morte de Jonas Savimbi em 22 de Fevereiro de 2002 na região do Moxico, e da assinatura dos Acordos de Paz de Luena em 4 de Abril desse mesmo ano.

Em suma, o processo de formação das FAA na sequência dos Acordos de Bicesse, quer no aspecto operacional associado ao processo de formação, quer na definição e levantamento dos aspectos organizativo-legais, evidenciou uma forte liderança político-militar Angolana que beneficiou do planeamento estratégico dos assessores portugueses, e que ainda atualmente constitui parte da matriz identitária das Forças Armadas Angolanas ao serviço da República de Angola.

CONCLUSÕES

Portugal e as suas Forças Armadas, por meio da CCFA, liderada pelo General Tomé Pinto constituíram, na sequência dos Acordos de Bicesse em 1991 o cerne da formação das Forças Armadas Angolanas. O contributo para a criação das FAA, assente nos pilares da Formação e da Disciplina e Justiça Militar, são ainda atualmente recordados com apreço pelas Autoridades Militares Angolanas que reconhecem o esforço, a dedicação e todos os importantes contributos dados para a primeira tentativa de criação das FAA, com reflexos positivos no que são as Forças Armadas Angolanas atuais.

Contudo, o processo desenvolvido entre meados de 1991 e finais de 1992 caracterizou-se por uma divergência político-estratégica latente entre o processo decisório político e o processo operacional militar, em que principalmente a falta de tempo útil para consolidar e amadurecer a criação das FAA ditaria, após o fracasso do processo eleitoral de 1992, um constrangimento ao processo de formação das Forças Armadas de Angola e do alcançar da paz no país. Ainda assim, a visão estratégica para a criação das FAA assente na formação conjunta dos militares das FAPLA e das FALA permitiu a absorção das divergências ideológico-militares entre as lideranças das Partes que convergiram no normativo para a área da Justiça e Disciplina, na linha do que definia o documento trabalhado em Lisboa pela CCFA “Um Conceito para as Forças Armadas de Angola” e que apontava as principais linhas de ação para o desenvolvimento das FAA, permitindo conjugar estrategicamente os interesses apresentados pelo Governo e pela UNITA na sequência das negociações pós Bicesse para a formação das FAA.

Em resumo, considera-se que relativamente à atividade da CCFA na edificação das FAA ressaltam as seguintes ideias principais: O Processo de criação das FAA, apesar de sempre assessorado por Portugal, foi genuinamente Angolano e aceite pelas Partes implicando a absorção de novas doutrinas, técnicas, táticas e procedimentos, congregando as FAPLA e as FALA e assente num enorme esforço financeiro do Governo de Angola; Deu-se prioridade à criação dos órgãos de Comando e ao início da Formação militar (pela acção do Brigadeiro Aranha e do General João de Matos) com pleno empenho de Portugal por meio dos assessores nomeados, dos apoios recebidos do EMGFA e em especial dos quadros do IAEM e do treino antecipado na Escola Prática de Infantaria.

Em paralelo, definiram-se as regras e normas jurídicas, legais e organizativas que enformariam as FAA, procurando-se que todos os ex-combatentes das FAPLA ou FALA fossem reintegrados (em ligação com a desmobilização conduzida pelo Brigadeiro Álvaro Bonito) ou apoiados pelas FAA.

Simultaneamente procurou-se criar um Sistema Logístico-Administrativo que alimentasse e apoiasse o Sistema de Formação, que estava assente num recrutamento Nacional, o que permitiu congregar as FAPLA e as FALA nas FAA e criar um sentido de coesão nacional e pensasse que foi importante o desenvolvimento do Sistema Operacional implantando numa malha territorial (Sistema de Forças Nacional) que permitisse um maior entrosamento com as populações, fortalecendo o sentido de Nação e de colaboração em tarefas sociais e de desenvolvimento económico-social.

Este artigo de opinião procurou assim abordar, num contexto histórico-geográfico conjuntural específico, as incidências e os principais aspectos da participação das Forças Armadas Portuguesas e mais concretamente pela ação da Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas, no projecto de edificação das Forças Armadas Angolanas na sequência da assinatura dos Acordos de Paz de Bicesse, onde as Forças Armadas Portuguesas estiveram na primeira linha da cooperação militar que ainda hoje une Portugal e Angola.

REFERÊNCIA

ANSTEE, Margaret Joan. *Órfãos da Guerra Fria: radiografia do colapso do Processo de Paz Angolano 1992/1993*. 2. ed. Lisboa: Campo das Letras, 1997.

BERNARDINO, Luis Manuel Brás. *A posição de Angola na Arquitectura de Paz e Segurança Africana: análise da função estratégica das Forças Armadas Angolanas*. Coimbra: Almedina, 2013.

CANN, John P. *Contra-Insurreição em África (1961-1974): o modo português de fazer a guerra*. Lisboa: Atena, 1989.

CORREIA, Pedro de Pezarat. *Angola: do Alvor a Lusaka*. Lisboa: Hugin Editores, 1996.

HARE, Paul. *Angola's last best chance for Peace: an insider's account of the peace process*. Washington DC: United States Institute of Peace Process, 1998.

JAMES III, W. Martin. *A Political History of the Civil War in Angola 1974-1990*. New Jersey: Transaction Publishers, 2011.

JÚNIOR, Miguel. *A Formação e o Desenvolvimento das Forças Armadas Angolanas*. Luanda: Editorial Nzila, 2003.

LEÃO, Ana; RUPIYA, Martin. A Military History of the Angolan Armed Forces from the 1960s Onwards - As Told by Former Combatants. In. RUPIYA, Martin (ed.) *Evolutions & Revolutions: a contemporary History of Militaries in Southern Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2005. p. 7-42. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=108507>>.

MESSIANT, Christine. *L'Angola postcolonial - 1. Guerre et paix sans démocratisation*. Paris: Éditions Karthala, 2008.

NUNES, António Pires. *Resenha Histórico-Militar das Campanhas de África (1961-1974)*. Lisboa: Estado-Maior do Exército, Comissão para o Estudo das Campanhas de África, 1998. v. 6, t. I – Angola, Livro I.

NUNES, António Pires. *Siroco: os Comandos no Leste de Angola*. Associação de Comandos. Lisboa: Associação de Comandos, 2013.

PINHEIRO, Paulo Vizeu. Angola: de Bicesse a Lusaka. In. FRANCO, Manuela (coord.) *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2006. IIIª Conferência Internacional FLAD-IPRI 11/11/2005. Disponível em: <<http://www.flad.pt/documentos/1246618337G4qWF2jz4Rl60KA8.pdf>>

RIBEIRO, Gonçalves. *A vertigem da Descolonização: da Agonia do Exôdo à Cidadania Plena*. Mem Martins: Editorial Inquérito, 2002.

SAVIMBI, Jonas Malheiro *Angola: a resistência em busca de uma nova nação*. Lisboa: Agência Portuguesa de Revistas, 1979.

SIERRA, Lázaro Cárdenas *Angola e África Austral: apontamentos para a história do processo negocial para a paz (1976-1992)*, Luanda: Editora Mayamba, 2010.

TEIXEIRA, Rui de Azevedo *Guerra de África: Angola (1961-1974)*. Lisboa: Academia Portuguesa História, 2006. (Coleção Batalhas da História de Portugal, 22).

WAALS, Willem Van Der. *Portugal's War in Angola 1961-1974*. Cape Town: Ashanti Publishing, First Edition, 1993.

VICENTE, Paulo Nzaji da Conceição *História do MPLA - 2º Volume (1967-1976)*. Luanda: Editora: Editorial Caminho (Lisboa), Centro de Documentação e Investigação Histórica do Comité Central do MPLA, 2008.

VIVO, Raul Valdes. *Angola: Fim do mito dos Mercenários*. Coimbra: Editora Centelha – Movimentos de Libertação, 1976.

ENTREVISTAS

Foram desenvolvidas para a realização deste trabalho, entrevistas ao Tenente-General Alípio Tomé Pinto (2010/2011), ao Brigadeiro Correia de Barros, do Centro de Estudos Estratégicos de Angola – CEEA, em Luanda (2011) e ao Professor Justino Pinto de Andrade da

Recebido em: 28/07/2015

Aceito em: 09/09/2015

TRÊS CICLOS DA MARINHA DO BRASIL

José Augusto Abreu de Moura ¹

RESUMO

A Segunda Grande Guerra surpreendeu o Brasil e a Marinha com o enfrentamento de um conflito mundial quando antes só se cogitava dos contextos regional e interno, forçando a dependência de forças estrangeiras para a realização da defesa e para sua preparação no pós Guerra. O esforço de atualização da Força que se seguiu, nos anos 1960, procurou modernizá-la, mas atendo-se à tradicional centralidade da proteção do tráfego marítimo e ao condicionamento da bipolaridade vigente. O esforço de atualização seguinte é o atual, com a legitimidade da Estratégia Nacional de Defesa, sendo que a centralidade da defesa contra ações de projeção de poder objetivando plataformas e outros ativos litorâneos e a ausência de condicionamentos externos constituem diferenças básicas em relação ao anterior. Além disso, a necessidade de criar novos meios e estruturas como o submarino nuclear e sua base lhe confere muito maior complexidade.

Palavras-chave: Despreparo, antissubmarino, projeção, globalização, plataformas

¹ Escola de Guerra Naval/Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, jaamoura@globo.com, Doutor em Ciência Política.

THREE CICLES OF BRAZILIAN NAVY

ABSTRACT

The Second World War surprised Brazil and the Navy with the confrontation of a world conflict when previous concerns only embraced internal and regional ones, forcing the dependence of foreign forces for the accomplishment of the defense and its preparation in the post-war period. The following effort to bring the Force up to date, in the sixties, aimed to modernize it, but respecting to the centrality of shipping protection and the in force bi-polarity conditioning. The following up to date effort is the present one, with the legitimacy given by the National Defense Strategy, in which the centrality of defense against power projection actions aiming platforms and others offshore goods and the lack of external conditionings constitute basic differences to the previous one. In addition, the need to create new means and structures, like the nuclear submarine and its base give much more complexity.

Keywords: Despreparo, antissubmarino, projeção, globalização, plataformas

INTRODUÇÃO

A Defesa Nacional é assunto de baixa prioridade no Brasil, fato evidenciado mais uma vez nas eleições presidenciais de 2014, pela falta de qualquer menção relevante a respeito nas campanhas. É bem verdade que já faz 145 anos desde o último conflito em que houve grande mobilização popular – a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) – e, depois dele, temos vivido esse invejável período em harmonia com os vizinhos.

Esses aspectos provocaram crenças que até hoje (agosto/2015) permeiam o imaginário nacional, como: - não há demandas críticas de Defesa que superem as graves demandas socioeconômicas do País – opinião expressa até mesmo por uma autoridade militar há alguns anos (FLORES, 2002, 79); e - guerra só seria possível com os vizinhos – é comum a frase: “Porque alguém de fora viria aqui nos incomodar?”. Por essa crença, se vivemos em harmonia e se temos superioridade regional, ainda

que pequena, não temos porque nos preocupar; além do mais, resolvemos todos os problemas de fronteiras até o início do século XX. Sobre essa última afirmação poucos evocam, hoje, que o momento histórico imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial talvez tenha constituído o ápice da descrença em ameaças extrarregionais entre as elites nacionais, o que, aliado a fatores econômicos e de Política Interna, conduziu ao grande despreparo do País quando “alguém de fora veio aqui nos incomodar”, sob a forma de submarinos alemães e italianos afundando mercantes brasileiros em nosso litoral.

Com a guerra, aguçava-se o problema de manter o abastecimento das grandes cidades – então realizado primordialmente pelo transporte marítimo, pois o País era constituído por “arquipélagos populacionais” ao longo da costa, carentes de ligações terrestres entre eles; havia que proteger os navios mercantes nacionais contra as unidades da força submarina da Alemanha, provavelmente a melhor do mundo na época; e dar resposta à agressão sofrida, como o clamor popular – que então apareceu – passou a exigir (PEREIRA, 2015; p. 141-181; p. 135-136).

Tais necessidades custaram ao Brasil a dependência total em relação aos EUA, dada a precariedade das capacidades nacionais, numa condição benevolmente tratada como aliança, o que, por si só já é uma situação desgastante. O contexto, porém, envolveu outras questões sensíveis para líderes e marinheiros brasileiros. Esses fatos devem ser lembrados com o propósito de evitar situações semelhantes no futuro – em especial em tempos de crise econômica como a atual (agosto de 2015), recordando o que muito justamente o Ministério da Defesa fez constar do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN): “...defesa não é delegável e (que) devemos estar preparados para combater qualquer agressão.” (BRASIL, 2013, p. 8).

O DESPREPARO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Os anos 1930 foram pródigos em dificuldades econômicas típicas de uma economia a-groexportadora, mas dramaticamente aumentados pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, o que nos levou duas vezes à moratória da dívida externa, em 1932 e 1937. Esses problemas es-tenderam aos maiores centros urbanos o ciclo de convulsões da década anterior, com a Revolução de 1930, cuja vitória trouxe alterações fundamentais nas instituições nacionais; a Revolução Constitucionalista de São Paulo (1932), praticamente uma guerra civil; a Intentona Comunista de 1935

e o “pustch” Integralista de 1938, estas duas últimas devidas também à influência das ideologias comunista, fascista e nazista, que mobilizavam boa parte da elite pensante do País (PEREIRA, 2015, p. 18-19).

Nessas condições, não é difícil supor porque a MB, no início dos anos 1940, estava longe de ser a força poderosa do início do século XX, construída com os recursos do auge da exportação de borracha e sob os auspícios do Barão do Rio Branco, que convencera o Poder Político das vantagens de uma boa esquadra para a Política Externa (PEREIRA, 2015, p. 128).

Alguns desses navios ainda estavam em atividade, mas não eram apropriados para as operações antissubmarino, como então se necessitava, por não terem sido para isso especificados. Além disso, estavam em péssimo estado por não terem recebido a necessária manutenção devido à constante falta de recursos entre os dois momentos, o que também era a causa das reduzidíssimas e inadequadas dotações de munições então disponíveis. (PEREIRA, 2015, p. 128-134)

A Marinha do Brasil até tentara se reequipar – entre algumas outras tentativas, houvera um “plano naval” elaborado em 1932 e implementado apenas em diminuta parte nos dez anos seguintes também pela notória falta de recursos, mas com foco exclusivamente regional – visava reduzir a inferioridade frente aos poderes navais do Chile e da Argentina (VIDIGAL, 1982, p. 93-97).

Alguns fatos indicavam que as hostilidades se aproximavam do País: Em dezembro de 1939 ocorrera a batalha naval do Rio da Prata, na costa do Uruguai, envolvendo navios ingleses e o encouraçado de bolso alemão Graff Spee. Em consequência, realizou-se a Conferência de julho de 1940 em Havana, em que os chanceleres e representantes americanos declararam a neutralidade das Américas, e foi estabelecida uma zona de segurança marítima em torno do continente para a proteção da navegação costeira contra as possíveis extensões da guerra que se travava na Europa. (PEREIRA, 2015, p. 62).

No início de 1941, começaram a ser realizadas, nessa zona de segurança, as “patrulhas da neutralidade” por uma força-tarefa da marinha norte-americana que, a partir de maio, passou a frequentar o porto de Recife, o qual se tornou sua base naval a partir de outubro (ESTADOS UNIDOS, 2015 “Chronology, p. iii). O real envolvimento brasileiro ocorreu com o rápido crescimento das tensões a partir de janeiro de 1942, quando foram rompidas as relações diplomáticas com os países do Eixo, seguindo-

se o torpedeamento de mercantes nacionais por submarinos alemães e italianos, culminando, em agosto, com os cinco afundamentos próximos à costa da Bahia e de Sergipe, fato que provocou violentas manifestações populares contra alemães, italianos e japoneses e a declaração de guerra contra Alemanha e a Itália² (United States, 2015, “Narrative Outline”, 11). Nessas condições, o despreparo nacional custou ao País medidas amargas, mas inevitáveis:

- Em 22 de abril de 1942, após o afundamento de mais um navio pelos alemães, o Presidente Vargas determinou a cessação de todas as viagens de mercantes brasileiros (que se dirigiam principalmente aos EUA levando materiais estratégicos). Após isso, articulou um encontro seu com o comandante da força naval que fazia as patrulhas da neutralidade (Vice-Almirante Jonas Howard Ingram) e propôs-lhe assumir a responsabilidade pela navegação brasileira se ela fosse reiniciada, recebendo resposta afirmativa, com a ressalva de que não poderia garantir o êxito total. (PEREIRA, 2015, p. 64; ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 48-50);

- Em 12 de setembro de 1942, a MB foi colocada sob o comando do Almirante Ingram por ordem do Presidente, via Ministro da Marinha. (ESTADOS UNIDOS, 2015, “Narrative Outline”, 13; PEREIRA, 2015, p. 231).

- Em 28 de setembro de 1942, o presidente do Brasil ofereceu ao Almirante Ingram – e ele aceitou – completo controle operacional sobre todas as forças de defesa do Brasil – acordo que chocou o Secretário da Marinha norte-americana Frank Knox, presente ao encontro, no Rio.

A formalização desse entendimento, contudo, reduziu tal amplitude às forças efetivamente envolvidas em operações de guerra, como a Força Naval do Nordeste (FNN), não autorizando o comando da força norte-americana a “controlar a administração e a disciplina das forças brasileiras”.

Com isso, o almirante norte-americano tornou-se o comandante de todas as forças que operavam contra o Eixo no Atlântico Sul (ESTADOS UNIDOS, 2015, 13; PEREIRA, 2015, p. 229-232). Os fatos acima demonstram que o Poder Político, simplesmente, não podia contar com o Poder Naval nacional na dura conjuntura com que se defrontava, fato que só tem paralelo durante a consolidação da Independência (1822 -1824), quando Cochrane e seus oficiais foram contratados para formar a marinha brasileira, prestes a se defrontar com a armada da Metrópole.

² A guerra contra o Japão só seria declarada em 6 de junho de 1945.

O Brasil permitiu aos norte-americanos a implantação de bases navais, aéreas e outras estruturas se defrontar com a armada da Metrópole. O Brasil permitiu aos norte-americanos a implantação de bases navais, aéreas e outras estruturas em vários pontos do Nordeste, destacando-se que a base aérea de Natal foi decisiva para a vitória aliada e que, após o conflito, todas as instalações foram devolvidas às forças brasileiras.

Durante a guerra a MB recebeu 24 navios de escolta dos EUA; o Almirante Ingram revelou-se um ótimo interlocutor entre as autoridades brasileiras e as norte-americanas, assessorou informalmente o presidente do Brasil, organizou a defesa do País dividindo as forças disponíveis em forças-tarefa, e chegou a fornecer material e munição de suas forças para a FNN (bombas de Profundidade e calhas para seu lançamento) (PEREIRA, 2015, p. 65, 131, 234, 243, 246, 291).

A MB partiu do zero e, com essas operações, atingiu considerável eficiência (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 72,73), tornando-se assim a principal marinha sulamericana pela disponibilidade de material atualizado e experiência prática recente na guerra naval (ALVES, 2005, p. 11), ainda que apenas em Guerra Antissubmarino e no nível tático.

Cumpria-se assim, mais um dos “ciclos dos 40 anos” de expansão moderada e encolhimento, que perseguem a MB desde o século XIX (PESCE, 2013, p. 438), sendo que a nova expansão então iniciada resultou da pressão dos acontecimentos, sem que a escolha dos meios houvesse obedecido a prioridades ou considerações prévias das autoridades brasileiras, voltadas, antes do conflito, exclusivamente para os contextos regional e interno.

O BRASIL NA GUERRA FRIA

Credite-se também ao despreparo exposto a situação de dependência logística e doutrinária em relação aos EUA, que perdurou por algumas décadas, eufemisticamente reduzida para militares e políticos pela crença de que o País era um “aliado especial” (ALVES, 2005, p. 2 e 15).

Nesse período, a MB recebia navios norte-americanos antiquados, principalmente contra-torpedeiros (destroyers, na terminologia em Inglês) veteranos da Segunda Guerra Mundial e es-pecializados em Guerra Antissubmarino (VIDIGAL, 1982, p. 118 - 124) – o papel que cabia às marinhas periféricas numa possível guerra contra o bloco soviético quando, esperava-se, sua imensa força de submarinos procuraria interromper

o comércio ocidental. Esse papel coincidia com a expertise da MB, resultante das ações naquele conflito, e servia para exorcizar o trauma dele resultante, numa época em que a manutenção ininterrupta da navegação marítima continuava sendo uma necessidade vital do País, por incluir o abastecimento de petróleo.

Em meados dos anos 1960, porém, as duas superpotências rivais atingiram o equilíbrio estratégico e passaram a praticar uma política de congelamento da partilha do poder mundial para preservar a distribuição da segurança e da riqueza, situação que se traduzia em restrições a seus subordinados para a obtenção de tecnologias sensíveis (principalmente a nuclear), que tivessem potencial para arranhar a bipolaridade – a lógica que produziu o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) em 1968 (CERVO, 2008, p. 132).

Na época, o Presidente Costa e Silva (1967-1969) considerava tais tecnologias necessárias ao progresso e rechaçou o conceito de segurança coletiva que orientava a política de segurança do País, também criticando a bipolaridade como parâmetro obsoleto de política exterior (CERVO, 2008, p. 131 - 133). Assim, o governo deu a máxima prioridade ao desenvolvimento, para tanto orientando a Política Externa a buscar o interesse nacional, a despeito do conflito Leste-Oeste ou qualquer outro condicionamento (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 221).

Como esse desenvolvimento, bem como a Política Externa então praticada, iriam inco-modar outros atores do sistema internacional, havia a necessidade de possuir uma maior parcela do poder mundial. Assim, foi iniciada, também nesse governo, uma política de nacionalização da segurança, posteriormente incluída no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento emitido durante o governo Geisel (1974-1979), que, procurando aumentar as capacidades nacionais, previa a eliminação da dependência estrutural (energia, infraestrutura, indústrias de base) e o domínio das tecnologias de ponta que eram negadas pelas potências, como as ligadas à energia nuclear e à fabricação de armamentos (CERVO, 2008, p. 132, 133, 134, 136). O País vivia uma época de bonança econômica – o “milagre brasileiro” (MAGALHÃES, 1976, p. 11 - 12; p. 128)³ – e nesse contexto foi aprovado, em 1967, o “Plano de Renovação de Meios Flutuantes”, pelo qual

³ Período de alto crescimento econômico: 9,3% em 1968; 9,0% em 1969; 9,5% em 1970; 11,3% em 1971; 10,4% em 1972 e 11,4% em 1973.

pelo qual a Marinha, a partir do fim dessa década passou a negociar com firmas da Europa a construção de modernos navios, submarinos e aeronaves, recebidos até início dos anos 1980, fugindo dos padrões da assistência militar norte-americana de enormes dificuldades para o militar norte-americana de enormes dificuldades para o fornecimento de equipamentos sofisticados (VIDIGAL, 1982, p. 123). Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o Brasil era importador, não de petróleo, mas de seus derivados, pois a primeira refinaria só começaria a operar em setembro de 1950 (Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe, BA), três anos antes da criação da Petrobrás (Brasil, 2010). Na época da implementação do “Plano de Renovação” (anos 1970), o País importava – em longas viagens por mar – mais de 80% do petróleo que consumia, o que o tornava fortemente dependente do contexto econômico internacional, e acarretava importância primordial à defesa da navegação mercante nas considerações estratégicas (CORRÊA, 2010, p. 33), além dos aspectos ligados ao conflito Leste-Oeste.

Em coerência, o plano deu maior atenção à proteção do tráfego marítimo, considerando como ameaças os ataques de submarinos e a obstrução de portos e terminais por ações de minagem. Assim, os principais navios construídos – as fragatas classe Niterói – tiveram priorizada sua capacidade antissubmarino, em detrimento das capacidades antissuperfície e antiaérea; e fo-ram também adquiridos navios varredores (de minas).

Além disso, reconhecida a incapacidade financeira de criar uma força naval que satisfizesse todas as necessidades, considerou-se que sua preparação previa a participação na proteção do tráfego marítimo interamericano, em conjunto com meios navais das marinhas amigas, que nela também estariam presentes por força dos tratados existentes.

Dessa forma, o Plano de Renovação, mesmo com os principais meios construídos na Europa, continuava rigorosamente na linha de pensamento estratégico norte-americano, preparando-se para a defesa coletiva do Hemisfério contra os soviéticos (VIDIGAL, 1982, p. 120-123).

E essa foi a última vez que se investiu com peso na aquisição de meios navais para o atendimento a necessidades estratégicas de um contexto bem definido. É bem verdade que, em fins dos anos 1970 e nos anos 1980, tentou-se dar-lhe continuidade com um “miniprograma”, empregando os poucos recursos então disponíveis, pelo qual foram construídas no País cinco corvetas aqui projetadas e cinco submarinos de projeto alemão, mas com tal lentidão de desembolsos que o último

submarino (S Tiuna) só foi lançado ao mar em 2004 e a última corveta (CV Barroso), em 2008.

Durante esse período, em fins dos anos 1980 e nos anos 1990, premidos pela falta de meios flutuantes, fizemos algumas aquisições de oportunidade, como os quatro contratorpedeiros norte-americanos antigos da classe Garcia, que duraram pouco, e quatro fragatas britânicas da classe Broadsword, das quais três continuam em atividade atualmente (agosto de 2015) (VIDIGAL, 2002, 56; MARINHA DO BRASIL, 2015).

AS ALTERAÇÕES GLOBAIS

Muita água passou sob a ponte depois daquele último grande investimento.

No plano econômico, a Globalização iniciada nos anos 1980 se acentuou, questionando o modelo industrial de substituição de importações adotado por vários países, inclusive o Brasil, e multiplicando o comércio internacional, com efeitos expressivos sobre o transporte marítimo que saltou de 3.704 milhões de toneladas em 1980 para 9.548 milhões em 2013 (DEVELOPMENTS, 2014, tab. 1.3, p. 5), um aumento de 158%; e sobre o tráfego marítimo, quadruplicando o número de navios entre 1992 e 2012 (WORLDWIDE, 2014).

Segundo a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), o transporte marítimo é, atualmente, o principal motor da Globalização, respondendo pelo comércio global em cerca de 80% do volume e 70% do valor, sendo esses quantitativos ainda maiores no caso dos países em desenvolvimento (PANITCHPAKDI, 2012, “Highlight”). Geoffrey Till afirma que ele tende a continuar crescendo com o aumento da população mundial, sendo que os mares constituem a única via capaz de suportar tal crescimento para que sejam mantidos os atuais padrões de vida (TILL, 2006, p. 8).

Cabe notar que esse crescimento também se reflete no porte dos navios e na frequência das viagens, o que vem impactando dramaticamente as infraestruturas portuária e de transferência de cargas de/para o interior. Recentemente houve congestionamento em portos da Costa Oeste norte-americana, da Ásia Oriental e do Norte da Europa, regiões em que tais infraestruturas são excelentes, evidenciando que esse problema é global, exigindo novos arranjos dos governos e firmas transportadoras (principalmente na área de contentores), com investimentos que

ultrapassam a capacidade da maioria dos países, mas cuja falta trará graves entraves ao desenvolvimento econômico (STRATFOR, 2015).

Pelo exposto, Geoffrey Till considera que existe atualmente um “sistema globalizado de comércio marítimo”, pelo qual “o que acontece em qualquer parte do mundo pode produzir consequências graves e imediatas na segurança e na economia de qualquer outro país”, exigindo dos Estados “provedores de segurança”, a capacidade de projeção de poder sobre terra (ações militares sobre terra a partir de meios navais) a fim de restaurar ou manter a estabilidade internacional, questão fundamental para o sistema (TILL, 2006, p. 9-13).

Till fornece, assim, a fundamentação das estratégias navais dos países desenvolvidos, de suas alianças e também de vários países em desenvolvimento, como Portugal (que pertence a uma dessas alianças, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), (RODRIGUES, 2014, p. 2-4). Seus argumentos, a par de precedentes, servem à manipulação política da Ética, pela veiculação de ações para benefício de Estados mais poderosos como realizadas em proveito do bem comum, aspecto previsto na lógica da harmonização de interesses identificada por Carr (CARR, 1981, p. 52).

A Guerra Fria terminou formalmente com a “Paz de Paris” quando, em novembro de 1990, os membros da Conferência de Segurança e Cooperação da Europa (CSCE), entre eles os que haviam iniciado a Segunda Guerra Mundial – Alemanha (já reunificada), URSS, França, Reino Unido e EUA – firmaram um acordo estabelecendo instituições parlamentares em todos os Estados, consagrando a vitória da superpotência ocidental. O evento não foi muito noticiado em virtude da grande relevância dos acontecimentos que se seguiram, concernentes ao colapso da URSS, que veio a se dissolver em 25/12/1991 (BOBBITT, 2003, p. 56).

Neste mesmo ano, logo após a Guerra do Golfo (agosto/1990-abril/1991), os EUA emitiram uma estratégia de segurança nacional que transmitia o propósito de estabelecer uma “Nova Ordem Mundial”, assumindo como indispensável a liderança norte-americana e incluindo várias instruções prevendo a presença avançada e a projeção de poder por suas forças onde fosse necessário (ESTADOS UNIDOS, 1991, p. 27-28).

O documento implicou profundas alterações para a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais norte-americanos, cujas estratégias, em vez de uma ameaça global, passaram a focar os desafios e oportunidades regionais, a fim de moldar o futuro de forma favorável aos interesses

do país, reforçando as alianças, impedindo a formação de ameaças e ajudando-o a preservar a posição estratégica conquistada com o fim da Guerra Fria (ESTADOS UNIDOS, 1992, p. 2).

Em decorrência, a Marinha norte-americana alterou, por meio de dois documentos – *From the Sea* (1992) e *Forward From the Sea* (1994) – o foco estratégico e as prioridades de aplicação de recursos, das operações no mar (“on the sea”) para as operações a partir do mar (“from the sea”) – ações de projeção de poder com o propósito de influenciar os eventos nas regiões litorâneas do mundo – considerando que, como nação marítima, a estratégia de segurança dos EUA era necessariamente transoceânica e seus interesses vitais estavam nas extremidades finais das “estradas do mar” (“highways of the sea”), que começavam em seu território e chegavam a todos os quadrantes do mundo.

Tal medida seria implementada principalmente por forças navais desdobradas em todas as regiões de maior importância estratégica do planeta (Atlântico, Mediterrâneo, Pacífico, Índico, Mar Vermelho, Golfo Pérsico e Caribe), para demonstrar a intenção e a capacidade de juntar aliados e potências amigas na defesa de interesses comuns, e também para permitir reação a crises, se essa dissuasão falhasse, intervindo em litorais alheios (ESTADOS UNIDOS, 1994), numa concepção que, neste estudo, é tratada pelo nome da doutrina operacional que daí se originou – Guerra de Litoral. Esses conceitos foram reafirmados na “Estratégia Cooperativa para o Século XXI”, lançada em 2007 e revisada em 2015 (ESTADOS UNIDOS, 2015).

O fim da Guerra Fria trouxe, porém, a redução das verbas e, conseqüentemente dos meios navais; e os atentados terroristas de 11/09/2001 em Nova Iorque e Washington acarretaram a “Guerra Global ao Terror”, na qual os EUA, além de se lançarem em duas grandes campanhas militares, no Afeganistão e no Iraque, buscaram envolver a comunidade internacional numa série de medidas, desde a instituição de novos procedimentos portuários internacionais, como o “Código Internacional de Segurança de Navios e Facilidades Portuárias” (International Ship and Port Facility Security Code – ISPS code) – um abrangente conjunto de medidas de segurança de navios e facilidades portuárias (International, 2015) – até incentivos a outros países para cooperarem com suas forças navais numa espécie de governança marítima global.

Entre essas últimas estão a “Proliferation Security Initiative” (PSI), baixada em 2003, pela qual os EUA e países que a ela aderissem,

assumiriam o direito de “realizar interdições no mar, no ar e em terra” com o propósito de coibir carregamentos de armas biológicas, químicas e nucleares, assim como materiais que poderiam ser usados para fornecer ou produzir tais armas, para terroristas e países suspeitos de tentar adquirir armas de destruição em massa.” (Arms Control Association, 2013). A iniciativa recebeu críticas por usar as fórmulas “armas de destruição em massa” e “combate ao terrorismo” para

simplesmente estender a presença naval e a capacidade combatente dos EUA e de seus aliados às linhas de comunicações marítimas, hidrovias, regiões costeiras, rotas de trânsito militar e de energia vitais e cobichadas e para dentro de quaisquer mares a qualquer tempo se considerar que é necessário para atingir exigências políticas e estratégicas” (ROZOFF, 2009).

Outra iniciativa foi a “Marinha de mil navios” (“Thousand ship Navy” – TSN), lançada em 2006, que congregaria forças navais, operadores portuários, armadores, agências internacionais, de governos e não governamentais, num esforço contra problemas comuns (“address mutual concerns”), patrulhando os mares do mundo (ROZOFF, 2009).

Ambas as iniciativas obtiveram êxito. A PSI começou com 11 países e, em junho de 2013, contava com 102, a TSN, formalmente chamada “Global Maritime Partnership”, é atualmente voltada contra a pirataria e sua principal expressão é a Força-Tarefa 151, uma das que operam na região da Somália (ARMS CONTROL ASSOCIATION, 2013; DUNNIGAN, 2014). Vê-se dessa forma que tanto a segurança do “sistema globalizado de Transporte Marítimo” como a “Guerra de Litoral” levam ao mesmo fim – a permanente mobilização de forças navais de vários Estados para propósitos comuns, assim julgados por critérios estabelecidos pelos EUA, tendo por principais acólitos os países da OTAN.

As chamadas “novas ameaças” – pirataria, tráficos ilícitos (drogas, armas e pessoas) e o crime organizado – apesar de realmente constituírem um problema atual, têm sido exageradas para justificar a pertinência dessa mobilização (NOTO, 2011, p. 86, p. 87, p. 91).

As ações na região da Somália, por exemplo, envolvem cinco forças tarefas (FT), sendo uma da União Europeia (UE), uma da OTAN e três sob o comando da Marinha dos EUA. A FT da União Europeia (European Union Naval Force – EU NAVFOR) conduz uma operação permanente contra a pirataria (“Operação Atalanta”) (EU Navfor, 2014); e a da OTAN realiza a operação “Ocean Shield”, de controle de áreas marítimas para coibir a ação de piratas, incluindo a identificação de navios e a escolta de mercantes (North, 2014).

As três comandadas pela marinha norte-americana – FT150, FT151 e FT152 – constituem a “Combined Maritime Forces”, incluem navios e oficiais de estado-maior de cerca de trinta e um países e se destinam a prover segurança marítima realizando ações contra o terrorismo (FT150), contra a pirataria (FT151), e para promover a segurança e a cooperação no Golfo da Arábia (FT152) (COMBINED, 2014).

As tecnologias também viveram revoluções no período em questão. A Revolução da Tecnologia da Informação (TI) foi iniciada nos anos 1970 provocando grande impacto sobre a atividade humana com a generalização do uso de computadores; depois, a partir dos anos 1980 com o uso dos microcomputadores; a partir dos anos 1990 com a Internet e, a partir dos anos 2000, com os sistemas miniaturizados – smart phones, i-pads e tablets, que não param de ser renovados em várias gerações, tudo se assemelhando a uma sucessão de revoluções ou a uma revolução permanente.

Uma outra revolução, a Revolução nos Assuntos Militares (RAM) foi detectada nos anos 1980, embora tenha conquistado notoriedade a partir do início dos anos 1990 (WATTS, 2011, p. 1-3). Em vários aspectos ela consistiu na aplicação da revolução da TI aos sistemas militares, e se fez sentir inicialmente em três importantíssimos pontos, que tinham potencial para alterar fortemente – como efetivamente alteraram – os paradigmas de emprego e mesmo de constituição das Forças Armadas: o progresso das munições de grande precisão (como os mísseis), os sistemas de sensores capazes de cobrir grandes áreas e os sistemas de comando e controle (C2) computadorizados. (WATTS, 2011).

Desde então, a RAM já abrangeu tantos aspectos que também há divergências sobre se continua como uma revolução permanente, com uma sucessão de paradigmas em decorrência do progresso científico-tecnológico, ou se passou à fase de evolução acelerada, a partir da consolidação dos novos paradigmas – nos vários campos da atividade

militar, tendo produzido, em conjunto com as concepções estratégicas antes citadas, relevantes alterações no campo naval, tais como:

- Enorme expansão das possibilidades da vigilância sobre terra e mar por meio de um sem número de sistemas que empregam principalmente satélites e, mais recentemente aeronaves remotamente pilotadas (ARP), proporcionando aos decisores possibilidades de ação pró-ativa antes não imaginadas e criando, na guerra naval, conceitos como “Consciência Situacional Marítima” e “Consciência do Domínio Marítimo” (Maritime Domain awareness), que consistem, com pequenas variações, na efetiva compreensão de tudo que está associado com o meio marinho que pode causar impacto na defesa, na segurança, na economia e no meio ambiente do entorno estratégico.

Trata-se da formação da percepção advinda do processamento de dados disponíveis que podem afetar as Linhas de Comunicações Marítimas (LCM), a exploração e o aproveitamento dos recursos no mar; o meio ambiente; a soberania nas áreas de jurisdição nacionais; e a salvaguarda da vida humana no mar na região de responsabilidade de Busca e Salvamento, resultando em informações acuradas, oportunas e relevantes (BRASIL, 2014a, p. 1-4);

- Integração em rede de plataformas geograficamente muito dispersas – com o emprego de comunicações por satélite – otimizando o emprego de seus sensores e sistemas de armas. Essa possibilidade (que inclui os submarinos) em conjunto com a citada, pode permitir o controle de grandes áreas marítimas ou sua negação a vetores hostis;

- Emprego de mísseis balísticos e de cruzeiro não nucleares de longo alcance, lançados da costa contra alvos no mar. É o caso dos mísseis DF21, balístico antinavio (WATTS, 2011, p. 9-10) e DF10, de cruzeiro antinavio (OHINA’S, 2015), ambos chineses.

- Emprego de submarinos e de navios de superfície de porte médio em ações de projeção de poder sobre terra, empregando mísseis não nucleares de muito longo alcance e grande precisão, orientados por navegação satelital (GPS). Os submarinos podem lançá-los em imersão a partir de pontos inusitados, por vezes próximos à costa inimiga, o que possibilita inúmeras aplicações operacionais, como fogos precursores sobre aeródromos e centros de comando, em operações de intervenção. É o caso dos SNA norte-americanos e britânicos, e contratorpedeiros (Destroyer Guided Missiles – DDG) norte-americanos que lançam os “Tomahawk Land Attack Missiles” (TLAM), de 1400 milhas (2600 km) de alcance.

Cabe notar que tais armas se ampliaram enormemente as possibilidades de emprego estratégico dos submarinos, também deram aos navios de superfície de porte médio um papel estratégico individual nas ações de projeção de poder; considerando que tais unidades eram anteriormente empregadas basicamente como escoltas de unidades maiores, como navios-aeródromos, os quais, estes sim, com a aviação embarcada, detinham a primazia nessas ações.

Esse último aspecto permitiu à marinha norte-americana otimizar a capacidade estratégica de suas forças, nas atuais condições de redução do número de meios.

AS ALTERAÇÕES NO BRASIL

O Brasil também viveu muitas experiências desde os anos 1960. No plano econômico, após o “milagre”, que terminou ainda nos anos 1970, seguiu-se, na década seguinte, uma grave crise econômica, notando-se o esgotamento do modelo de substituição de importações, que implicava sensível protecionismo industrial, que teve fim com a abertura comercial iniciada no final da década, como efeito das pressões da Globalização econômica (UNAMA, 2007).

Seguiram-se, a partir de meados dos anos 1990, o fim da hiperinflação, outra crise econômica no fim dessa década e uma notável ascensão entre 2003 e 2010, quando o Produto Interno Bruto (PIB) quadruplicou (em dólares), tendo o país ascendido à sétima economia na hierarquia mundial, posição que ainda ocupava até 2014 (agosto de 2015) (Brasil, 2015; BIOMASSA, ENERGIA, 2015).

Atualmente o País passa novamente por dificuldades na Economia (prevê-se uma recessão no corrente ano), atribuídas por alguns à conjuntura internacional, agravada, no caso do Brasil, por uma condução questionável da política econômica e, ineditamente, pela crise hídrica provocada pela falta de chuvas nos últimos dois anos, que reduziu drasticamente o nível dos reservatórios do Sudeste, com graves consequências para o abastecimento de água e de energia elétrica (CALDAS, 2015). No campo político, o País alcançou a estabilidade democrática e, por esse motivo e mais os êxitos econômicos da década de 2000 a 2010, aumentou sensivelmente seu nível de interlocução no concerto das nações, fazendo parte do relevante subgrupo dos Emergentes conhecido como BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que procura coordenar políticas e tem-se distinguido por

iniciativas inovadoras, como o “Banco dos BRICS”, de apoio ao desenvolvimento (CORRÊA, 2014).

No tocante às iniciativas para a redução da dependência do petróleo importado, além da exploração de petróleo em terra firme, os investimentos na prospecção marítima obtiveram seu primeiro êxito em 1968 (Guaricema – SE) (CORRÊA, 2010, 34), seguindo-se vários outros, como a bacia de Campos, que, tendo seu primeiro campo descoberto em 1974, passou a ser continuamente explorada, com várias outras descobertas nas décadas seguintes e hoje é a principal província petrolífera do País (DADOS, 2015).

O paradigma da defesa coletiva hemisférica, com prioridade à defesa do tráfego marítimo, perdurou durante a Guerra Fria, mas a partir de inícios dos anos 1970, também ganhou força a possibilidade de um conflito no Cone Sul, em virtude da controvérsia com a Argentina sobre a construção da usina de Itaipu. Nos anos 1980, porém, essa possibilidade foi substituída pela ameaça de países desenvolvidos (o eterno conflito “Norte-Sul”), em face das pressões originadas na globalização econômica e do exemplo da Guerra das Malvinas (abril-junho de 1982), percebida como mais uma de suas manifestações (VIDIGAL, 2002, p. 27-29; REUVENY; THOMPSON, 2002)⁴, perspectiva essa que ultrapassou o período restante da bipolaridade e vige até os dias atuais.

Nesse novo contexto, a Marinha passou a se preparar, com o material disponível, para a defesa de pontos da costa – portos e regiões petrolíferas litorâneas, em especial a maior delas, a bacia de Campos – principalmente contra a aproximação de outros submarinos, mas raciocinando também com a ameaça de forças navais agressoras de países desenvolvidos contra setores limitados da fronteira marítima, como ocorrera nas Malvinas. Essa concepção, preconizada pelo Almirante Flores

Essa concepção, preconizada pelo Almirante Flores (FLORES, 2002, p. 80), dera força, no início dos anos 1980, à ideia pré-existente de construir submarinos nucleares de ataque (SNA)⁵, arma que se mostrara decisiva no citado conflito e que proporcionaria grande vantagem a seus detentores em confrontações semelhantes (CORRÊA, 2010, p. 88).

⁴O conflito Norte-Sul é o que ocorre entre países pobres e ricos e aparece sob algumas formas, inclusive a de colônia versus metrópole e varia de intensidade de segundo alguns fatores, como o ciclo de crescimento econômico mundial, conflitos entre grandes potências e conflitos entre países ricos.

⁵ Trata-se de um submarino a ser empregado primariamente contra navios e forças navais, cujo armamento básico consta de torpedos, minas e mísseis táticos não nucleares. Trata-se do tipo em desenvolvimento pela MB.

Apesar dessa concepção, a proteção ao tráfego marítimo continuava sendo priorizada, tanto para a obtenção de divisas, acentuada pelo aumento do comércio exterior provocado pela Globalização, como para a obtenção de petróleo, pois a crescente produção doméstica não atingi-ra a autossuficiência, o que só viria a ocorrer em 2006 (DIAS, 2008).

No tocante à Tecnologia, o início da Revolução da TI foi acompanhado pela MB, pois coincidiu com a construção dos navios do “Plano de Renovação” – as fragatas classe Niterói foram os primeiros navios da Marinha dotados de sistemas digitais de controle de dados táticos e de armas. Posteriormente, contudo, apesar de serem mantidos quadros de pessoal a par das tecnologias de ponta, a limitação na construção de meios e o fato de as estruturas necessárias (satélites, p. ex.) ultrapassarem o âmbito da Marinha restringiram pesadamente esse acompanhamento em termos de implementação prática.

A RAM não foi acompanhada pela MB. O “Plano de Renovação” foi anterior a ela e as fragatas classe “Niterói”, apesar de terem sido dotadas de mísseis, tinham concepção de emprego semelhante à de quando essa arma começou a ser instalada em meios navais, na década de 1950 – como arma tática cujo alcance e eficácia superavam os canhões.

A então nova possibilidade das fragatas classe Niterói – um enlace que permitia passar automaticamente para o sistema de dados táticos das outras fragatas um alvo detectado e acompanhado por apenas uma delas – apesar de ter dado origem a alguns procedimentos operativos, já era um sistema em uso em várias marinhas.

Assim, o “Plano de Renovação” representou uma importante atualização da MB, mas para um estágio anterior à RAM. As capacidades eram fundamentalmente as da Segunda Guerra Mundial: priorizadas para o engajamento de alvos submarinos; razoavelmente aumentadas contra alvos de superfície (principalmente pela adoção de mísseis e dos helicópteros de ataque “Linx”); mas ainda bastante limitadas contra alvos aéreos.

A Força Naval, além disso, se ressentia de apoio aéreo, bastante restrito devido aos poucos meios da FAB, e mais ainda, após 1996, quando essa força desativou suas aeronaves antissubmarino P-16, as únicas adequadas a tal tarefa, e que operavam de terra e embarcadas (PALMA; CARNEIRO, 2012).

A SITUAÇÃO ATUAL

A década de 2000 trouxe para o Brasil importantes alterações em termos de necessidades estratégicas. Em 2004 foram descobertas as reservas de petróleo do Pré-sal, cuja extensão, posteriormente determinada, abrange as bacias de Santos, Campos e Espírito Santo; e, em 2006, atingiu-se a autossuficiência no produto, a qual foi perdida entre 2012 e 2013 em face do aumento de consumo e da paralisação das licitações de campos petrolíferos desde 2008, situação que é vista como marginal e temporária, prevendo-se sua reversão em 2015 (DIAS, 2008, slide 9; TEIXEIRA, 2013; VIEIRA, 2014).

Hoje, as jazidas marítimas são decisivamente importantes, respondendo por 91,35% do petróleo e 73,33% do gás produzidos no País (percentagens de 2013) (Brasil, 2014), em plataformas cujo afastamento da costa chega a 302 km (163 milhas) (BRASIL, 2013a) e que se espalham por diversas partes do litoral.

Assim, a quase totalidade da produção de petróleo e gás – insumos vitais à vida do País – depende de instalações estáticas e isoladas no mar, vulneráveis tanto a ameaças assimétricas como estatais. As assimétricas, ainda que teoricamente limitadas, são objeto das patrulhas navais e medidas correntes de monitoramento e controle do tráfego marítimo, incluindo o de pesqueiros.

No que toca às estatais, cabe lembrar que as plataformas, por sua importância e vulnerabilidade, constituem objetivos convidativos a ações de coerção – típicas de quadros de crises político-estratégicas – ou de destruição, no caso de um conflito aberto.

Elas podem ser ameaçadas por forças navais que naveguem ostensivamente ou submarinos, sendo que todos esses vetores podem se aproximar ou não, se dispuserem de armas de longo alcance, as quais também podem ser lançadas contra instalações em terra, como tem ocorrido em praticamente todas as intervenções do Pós-Guerra Fria, em que o TLAM foi o carro-chefe.

O maciço tráfego marítimo da atualidade, por sua vez, é objeto de acompanhamento por vários sistemas e organizações regulados pela Organização Marítima Internacional (“International Maritime Organization” – IMO – órgão da ONU), que, em âmbito nacional, multilateral e privado (pelas companhias de navegação), monitoram continuamente os navios no mar.

No Brasil, esse serviço fica a cargo da Marinha e é realizado pelo Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM), diretamente subordinado ao Comando de Operações Navais, a quem compete prover os meios de defesa eventualmente necessários.

O COMCONTRAM acompanha diuturnamente o tráfego marítimo de interesse nacional no mundo e o tráfego marítimo nacional e estrangeiro nas águas de jurisdição brasileira empregando vários sistemas, tais como o Automatic Identification System (AIS), o Long-Range Identification and Tracking (LRIT), o Programa de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) e o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), cujos dados são fornecidos às companhias de navegação.

Existem vários outros sistemas pelo mundo afora e, além disso, o tráfego marítimo pode contar com as medidas de proteção ou defesa por forças navais de vários países em locais especialmente perigosos, como as forças tarefas que operam na área da Somália, já comentadas.

Tais recursos provêm, assim, razoável segurança contra as “novas ameaças” – em tempo de paz e mesmo contra as ameaças estatais em tempo de crise ou conflito, se o país estiver do lado favorável na governança internacional, pois se não for assim, a situação será oposta – evoque-se aqui o bloqueio do Iraque, decretado pelo Conselho de Segurança da ONU em 25/08/1990, por ocasião da Guerra do Golfo (NAÇÕES UNIDAS, 1990) e exercido pela marinha norte-americana e várias outras, que anulou a única linha de comunicações marítimas daquele país.

Vê-se, assim, que, como as plataformas petrolíferas, a navegação mercante também está sujeita a ameaças e necessita proteção, por vezes, militar. Ocorre, porém que, no segundo caso, essa proteção pode ser provida em muitos casos, pelos sistemas existentes, dos quais, eventualmente fazem parte vários países, enquanto que a proteção dos ativos litorâneos corre por conta apenas do dono do litoral, pois acordos que envolvessem outro Estado provavelmente acarretariam perda de soberania.

O provimento de energia a um país envolve a “segurança energética” – a disponibilidade de fontes de energia suficientes e a “segurança da energia” – a capacidade de fazer com que os insumos energéticos dessas fontes cheguem efetivamente aos utilizadores, apesar de eventuais ameaças de qualquer natureza, o que muitas vezes envolve esforço militar, especialmente em casos de conflito (INDIA, 2007, p. 46).

O Brasil, sendo praticamente autossuficiente em petróleo, teria assegurada sua segurança energética e, dispondo da maior parte de suas

fontes no mar, em posições por vezes muito afastadas da costa, teria condições de prover sua segurança da energia inferiores às dos países cujas fontes se situam no próprio território, mas superiores às dos que importam grande percentagem do que consomem de fontes distantes que, além de necessitarem proteger as linhas de comunicações marítimas, têm as fontes, sob o controle de outros Estados, o que pode comprometer também sua segurança energética, situação que já foi a nossa no passado recente.

AS PRIORIDADES

Pelo exposto, vê-se que as prioridades para a preparação do Poder Naval, ou sua determinação, têm variado nos três últimos ciclos da MB: a Segunda Guerra Mundial, o “Plano de Renovação” dos anos 1960-70 e o atual “Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil” (PAEMB), elaborado para permitir o cumprimento da Estratégia Nacional de Defesa (END).

No primeiro, não houve escolha de prioridades, a precedência da ameaça sobre a preparação das forças impôs providências reativas que demandaram muito mais a ação política do Presidente da República para viabilizá-la do que qualquer ação da MB para seleção dos meios navais, o que não houve, pois correu por conta do que a marinha norte-americana julgou disponível para fornecimento.

No segundo, a determinação das prioridades foi realizada pela MB, mas com predominância dos aspectos logísticos ligados à modernização dos meios, porque os estratégicos estavam fortemente condicionados pela conjuntura internacional da bipolaridade.

No terceiro, a determinação das prioridades está sendo realizada pela MB, com base em novas orientações políticas e estratégicas definidas domesticamente – pela END, emitida em Dezembro de 2008⁶ – num contexto internacional em que não existe filiação rígida a qualquer dita-me externo.

Nessas orientações, ainda que a navegação mercante tenha sua grande importância reconhecida, a END definiu a prioridade à defesa contra ações de projeção de poder contra as plataformas petrolíferas e outros ativos litorâneos. Nos “Objetivos Estratégicos para a MB” (BRASIL, 2013, p. 10), estabeleceu a “defesa proativa” das plataformas petrolíferas e

⁶ A revisão da END emitida em 2013 não alterou qualquer dos aspectos aqui citados.

de outros ativos litorâneos enquanto determinou apenas uma postura reativa em relação às linhas de comunicações marítimas:

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

- (a) —▷ Defesa proativa das plataformas petrolíferas;
- (b) —▷ Defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- (c) —▷ Prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas às vias marítimas de comércio; e

Antes mesmo, nas Diretrizes, o documento determina às três forças armadas, a dissuasão de forças hostis nos limites dos espaços jurisdicionais do País (marítimo, aéreo e terrestre) e, em coerência, também prioriza a preparação para a negação do uso do mar sobre a preparação para o controle de áreas marítimas e para a projeção de poder (BRASIL, 2013, 10).

Tal prioridade implica importantes alterações doutrinárias e culturais para uma Marinha que, desde sua participação na Grande Guerra, sempre esteve voltada para o controle de áreas marítimas a fim de proteger o tráfego mercante.

A priorização atual tem a ver com a perspectiva do conflito Norte-Sul vislumbrada a partir dos anos 1980, que pressupõe adversários extrarregionais mais poderosos – a pior ameaça – já que a postura de negação do uso do mar assume a inferioridade ante o oponente e, sendo realizada nas águas jurisdicionais e suas proximidades, é fortemente condicionada pela necessidade de garantir a segurança da energia, defendendo as vulneráveis plataformas petrolíferas.

Configura-se assim, uma diferença básica entre a elaboração do “Plano de Renovação” dos anos 1960 e a do atual PAEMB, mas existem outras, e importantes:

- O Plano de Renovação foi elaborado num contexto em que os principais fatores que condicionavam a aplicação do poder militar brasileiro provinham de acordos internacionais interpretados diretamente pelas forças armadas que, a partir daí, realizavam independentemente seu “projeto de força” – a previsão dos meios considerados necessários, sem

maior envolvimento do Poder Político. O PAEMB foi elaborado para permitir à Marinha o cumprimento da END – um documento emitido pelo Poder Político para orientar a preparação do Poder Militar, ou seja, das três forças coordenadamente, levando em conta o atendimento da Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2013), documento também emitido pelo Poder Político, aspectos que conferem legitimidade aos esforços.

- O Plano de Renovação envolveu, basicamente, meios, com reduzido acréscimo de capacidades novas – a operação de modernos helicópteros foi uma delas – e um aspecto condicionante primordial: a modernização de sistemas. Tanto o número de meios visualizados como os aspectos estratégicos e operacionais não variavam muito – os navios deveriam ser principalmente antissubmarinos.

O PAEMB tem que considerar, além da modernização, os aspectos tecnológicos (considerando que houve uma RAM) e estratégicos nela envolvidos, o que envolve, além de meios – mais numerosos e muito mais modernos, como o submarino de propulsão nuclear, novas estruturas, como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), a nova base/estaleiro de submarinos, a Segunda Esquadra e a Segunda Divisão de Fuzileiros Navais.

- O Plano de Renovação, ao se verificar que não havia recursos para a obtenção do grande número de meios, assumiu a estratégia da defesa coletiva, prevendo que sua tarefa principal – proteger o tráfego marítimo hemisférico – seria dividida com as demais marinhas da região.

Hoje, ainda que a proteção do tráfego marítimo continue sendo preparada, e envolvendo parceiros regionais, ela não é mais a tarefa principal da MB e, sim, defender proativamente as plataformas e ativos costeiros e dissuadir forças inimigas de adentrarem nos espaços jurisdicionais do País, o que implica, em princípio, ação isolada e, conseqüentemente, despesas exclusivamente nacionais.

Quanto a esse aspecto, note-se que a legitimidade dos esforços não está sendo correspondida pela destinação de recursos por parte do Governo, que se mantém em cerca de 1,4% do PIB, quando o necessário seria cerca de 2%, como observado pelo Ministro da Defesa (AMORIM, 2013).

Cabe observar que a prioridade à negação do uso do mar, que distingue a concepção atual da antiga, implica tão somente a forma de iniciar a implementação da END, obtendo sua capacidade atualmente mais importante – defesa contra oponentes mais poderosos; pois tanto a capacidade de controlar áreas marítimas como a de projetar poder continuam

presentes na END e no PAEMB, ainda que em proveito da defesa dos ativos e interesses nacionais, sem quaisquer pro-pósitos intervencionistas como disposto na PND item 5.12 e na Constituição Federal. Assim, estão em andamento a construção de submarinos – SNA e convencionais, e o SisGAAz está em fase de especificação – sistemas destinados primariamente à tarefa de negação, enquanto outros mais específicos para as outras tarefas (construção de escoltas e de navios -aeródromos, p. ex.) aguardam disponibilidade financeira. Cabe, contudo, lembrar que, apesar dessa destinação primária, o SNA e o SisGAAz também têm emprego nas outras tarefas:

O SisGAAz previsto é um sistema de monitoramento de alto nível, que deverá permitir aos comandos conhecer as posições e prováveis intenções dos vetores amigos e hostis navegando em boa parte do Atlântico Sul, podendo, assim, aumentar a eficiência dos meios operativos (SNA, submarinos não nucleares, navios e aeronaves) fornecendo-lhes apoio de comunicações e vigilância para que obtenham posições vantajosas em relação aos oponentes. Os SNA podem exercer dissuasão contra forças navais e submarinos em grandes áreas, como o Atlântico Sul, operando isoladamente com o apoio pelo SisGAAz, mas também podem operar em apoio direto de forças navais, participando de ações de controle de áreas marítimas e, eventualmente, de projeção de poder.

CONCLUSÃO

Verifica-se que a evolução das prioridades navais corresponde ao progresso institucional do País e à evolução da conjuntura internacional. A Segunda Guerra Mundial surpreendeu o País com a necessidade de uma marinha atualizada, e a MB reagiu, ainda que sem qualquer priorização de meios, tornando-se uma força adequada para a época.

No Plano de Renovação dos anos 1960-70, houve criteriosa priorização dos meios e conseguiu-se modernizar a Força, sob o condicionamento estratégico interno da maior necessidade de proteger o tráfego marítimo e externo da bipolaridade. Estes últimos aspectos constituíram a diferença básica para a elaboração do atual PAEMB, voltado prioritariamente à defesa dos ativos litorâneos vitais em um contexto internacional ainda unipolar, mas sem cons-trições externas.

A percepção da necessidade de preparação para a defesa dos ativos litorâneos e costeiros começou nos anos 1980, intensificou-se com o crescimento da exploração marítima de petróleo e teve seu ápice com

a descoberta das grandes reservas do Pré-Sal, fato presente à gênese da vontade política de investir na Defesa Naval e à citada alteração de prioridade, cabendo destacar que, pela primeira vez, faz-se uma priorização de meios e infraestrutura de Defesa – um Projeto de força – com base em necessidades e orientações determinadas pelo Poder Político, o que lhe confere a necessária legitimidade.

Existem também, como acima exposto, sensíveis diferenças entre as condições para elaboração e implementação dos dois planos, todas apontando para a complexidade e custos muito maiores na situação atual, o que, apesar da legitimidade, não encontra correspondência na destinação de recursos por parte do Governo. Cabe, porém, enfatizar que, em caso de uma necessidade real, a cobrança de um mau desempenho recairá sobre a Marinha.

Nunca é demais evocar o testemunho de um velho marinheiro sobre os idos de 1942:

O povo chegava na Praça Mauá e tinha um velho encouraçado lá, que não tinha mais serventia e o povo falava: - Vai pro mar, o que tá fazendo isso aí? Vai pro mar!" (PEREIRA, 2015, citação p. 134)

REFERÊNCIAS

ALVES, Vágner C. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 151-177, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100006> Acesso em: 1 fev. 2014.

AMORIM, Celso. A Defesa da Amazônia – Mensagem do Ministro da Defesa, Celso Amorim. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 7., 2013, Belém. *Anais... S.l.*, [2013?]. Disponível em: <<http://ramaral.org/arquivosPDF/A-DEFESA-DA-AMAZONIA.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

ARMS CONTROL ASSOCIATION. The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance. *Fact Sheet*, oct., 2013. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>> Acesso em: 10 mar. 2015.

BIOMASSA & ENERGIA. *Ranking PIB Mundial 2015: Instabilidade Econômica Derrubará o Brasil para a 8ª Posição*. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.biomassabioenergia.com.br/noticia/ranking-pib-mundial-2015-instabilidade-economica-derrubara-brasil-para-a-8a-posicao/20150223171553_z_156>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BOBBITT, Philip. *A Guerra e a Paz na História Moderna: o impacto dos grandes conflitos e da Política na formação das nações*. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2003.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo. *Anuário e Dados Estatísticos*. [S. l.], 2014. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=548>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BRASIL. Agência Petrobrás de Notícias. *Guia Oil & Gas Brasil*. 2010. *Primeira Refinaria do Brasil completou Sessenta Anos*. Disponível em: <http://www.guiaoilegas.com.br/pt/site_extras_detalhes.asp?id_tb_extras=151705>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Indicadores Econômicos Consolidados. Tabela I.51- Produto Interno Bruto*. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 373 de 25.09.2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília. 2013. Disponível em: <http://www.datadez.com.br/norma_integra.asp?id=16239> Acesso em: 31 jan. 2014.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA 305 - doutrina básica da Marinha*. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.ema.mb/docs/publicacoes/public.html>> Acesso em: 4 fev. 2014.

BRASIL. Petrobrás. *Nova Descoberta de Petróleo de Boa Qualidade em Área da Cessão Onerosa*. [S. l.], 2013a. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspotrobras.com.br/2013/01/08/nova-descoberta-de-petroleo-de-boa-qualidade-em-area-da-cessao-onerosa/>> Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. 2008. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Portal da legislação governo federal*. Brasília, [2008]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

CALDAS, Cadu. O Brasil conta gotas: entenda as causas e desafios da falta de água que se espalha pelo país. ZH Notícias. 31/01/2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/01/o-brasil-conta-gotas-entenda-as-causas-e-desafios-da-falta-de-agua-que-se-espalha-pelo-pais-4691649.html>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

CARR, Edward. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília, Ed. UnB, 1981.

CERVO, Amado L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHINA'S CJ-10 cruise missile is officially renamed DF-10. *Want China Times*. 05/03/2015. Disponível em: <<http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20150305000037&cid=1101>> Acesso em: 27 mar. 2015.

COMBINED Maritime Forces. [S.l., ca. 2014]. Disponível em: <<http://combinedmaritimeforces.com/>> Acesso em: 21 abr. 2014.

CORRÊA, Alessandra. 2014. Banco dos BRICS tem potencial de virar o jogo, diz economista dos EUA. BBC Brasil. 17/07/2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140710_banco_brics_1k> Acesso em: 28 mar. 2015.

CORRÊA, Fernanda das G. *O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro: uma história de ciência, tecnologia e soberania*. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed., 2010.

DADOS da Bacia de Campos. *Click Macaé*. Petróleo e Gás. Disponível em: <<http://www.clickmacae.com.br/?sec=109&pag=pagina&cod=141>> Acesso em: 22 fev. 2015.

DEVELOPMENTS In Internal Seaborne Trade. *Review of Maritime Transport* [S. 1], 2014. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationChapters/rmt2014ch1_en.pdf > Acesso em: 16 jan. 2014.

DIAS, Jefferson L. Oil and Gás Ressources in the Brazilian Continental Margin. In SEMINAR ON MARINE RESSOURCES OFF THE SOUTH AND EQUATORIAL ATLANTIC OCEAN. 2008. *Anais...* Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/> >. Acesso em: 03 mar. 2010. Apresentação em Powerpoint.

DUNNIGAN, James. The Thousand Ship Navy. *StrategyWorld.Com*. 18/09/2014. Disponível em: <<http://www.strategypage.com/dls/articles/The-Thousand-Ship-Navy-9-18-2014.asp> >. Acesso em: 26 mar. 2015.

ESTADOS UNIDOS. Department of the Navy. *Forward... From The Sea*. Washinton, 1994. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/forward-from-the-sea.pdf> > Acesso em: 18 jun. 2011.

ESTADOS UNIDOS. National Security Strategy of the United States. Washington. The White House, August, 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS. Secretary of the Navy. *From The Sea*. Washinton, 1992. Disponível em: <<http://www.comw.org/qdr/fulltext/02navyvision.pdf> > Acesso em: 21 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS. Commandant of Marine Corps, Chief of Naval Operations, Commandant of the Coast Guard. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. 2015. Disponível em: <<http://news.usni.org/2015/03/13/document-u-s-cooperative-strategy-for-21st-century-seapower-2015-revision> > Acesso em: 15 ago. 2015.

ESTADOS UNIDOS. United States Naval Administration in World War II. Commander South Atlantic Force. Commander-in-Chief, Atlantic Fleet. Volume XI. CXLVI. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/hyperwar/USN/Admin-Hist/146-SouthAtlantic/index.html#intro> > Acesso em: 11 mar. 2015.

EU Navfor Somalia. "Mission". Disponível em: <<http://eunavfor.eu/mission>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

FLORES, Mário C. *Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002.

GONÇALVES, Williams da S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12. p. 211-246, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1964/1103>> Acesso em: 13 maio 2011.

ÍNDIA. Ministry of Defence (Navy). *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*. New Delhi: Integrated Headquarters, 2007. Disponível em: <http://www.irfc-nausena.nic.in/irfc/ezine/maritime_strat.pdf> Acesso em: 25 jan. 2015.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *ISPS Code*. London, 2015. Disponível em: <<http://www.imo.org/ourwork/security/instruments/pages/ispscode.aspx>>. Acesso em: 22 jan.2015.

MAGALHÃES, João P. de A. *Modelo Brasileiro de Desenvolvimento: raízes do Milagre e Condições de Sua Continuidade*. Rio de Janeiro: Record, 1976.

MARINHA DO BRASIL Navios. [S.l., 2015?]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/html/navios_.html>, Acesso em: 15 ago. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Resolution 665 (1990), de 25/08/1990. Disponível em: <<http://fas.org/news/un/iraq/sres/sres0665.htm>> Acesso em: 08 mar. 2015.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Counter-Piracy Operations*. 26 Mar. 2015. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm>. Acesso em: 21 abr. 2014.

NOTO, Brendon. Somali Piracy and the Western Response. Students Association on Terrorism and Security Analysis. *Journal on Terrorism and Security Analysis*. v. 6, p. 83-96, Apr., 2011. Disponível em: <<http://satsa.syr.edu/?s=Somali+Piracy+and+the+Western+Response&submit.x=5&submit.y=6>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

PALMA, Gustavo G; CARNEIRO, Carlos E. F. 2012. A Retomada das Operações A/S por Aeronaves de Asa Fixa P3AM BR. DefesaNet. 16/11/2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/p3/noticia/8633/A-Retomada-das-Operacoes-A-S-por-Aeronaves-de-Asa-Fixa-P3AM-BR/>>

PANICHPAKDI, Supachai. 2012. Highlight. In UNCTAD. *Review of Maritime Transport 2012*. [S. l.]: 2012. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=380>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

PEREIRA, Durval L. *Operação Brasil: o ataque alemão que mudou o curso da Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Contexto, 2015.

PESCE, Eduardo I. Cenários Prospectivos: um vislumbre da guerra naval do futuro. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 435-449, jul./dez. 2013.

REUVENY, Rafael; THOMPSON, William R. World Economic Growth, Northern Antagonism, and North-South Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 4, p. 484-514, Aug. 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3176188> > Acesso em: 1 ago. 2012.

RODRIGUES, Alexandre R. Os Desafios da Plataforma Continental – Visão Estratégico-Militar. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. 27 nov. 2014. Disponível em: <<http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20117%20271114%20seguranca%20mar.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

ROZOFF, Rick. Control Of the World's Oceans. Prelude To War? Proliferation Security Initiative (PSI) and the US 1,000-Ship Navy. *Global Research*. 30/01/2009. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=12102>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

STRATFOR GLOBAL INTELLIGENCE. *Covering the Costs of Globalization*. 20/01/2015. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/covering-costs-globalization#axzz3PNXjOVHA>> Acesso em: 20 jan. 2015.

TEIXEIRA, Mônica. Brasil deixa de ser autossuficiente na produção de petróleo. Bom Dia Brasil. 17/04/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/04/brasil-deixa-de-ser-autossuficiente-na-producao-de-petroleo.html>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

TILL, Geoffrey. Poder marítimo: questões relevantes e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 8-31, jun. 2006.

UNAMA. Universidade da Amazônia. Faculdade on Line UVB. *Aula N°8 – A Abertura Comercial Brasileira*. [S.l.], 2007. Disponível em: <http://arquivos.unama.br/nead/gol/gol_adm_6mod/analise_conjuntura_nacional/pdf/aula08.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

VIDIGAL, Armando A. F. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1982.

_____. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002. 136p.

VIEIRA, Isabela. Petrobras deve atingir autossuficiência na produção de petróleo em 2015. Hoje em Dia. 28/02/2014. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/economia-e-negocios/petrobras-deve-atingir-autossuficiencia-na-producao-de-petroleo-em-2015-1.222254>> Acesso em: 06 mar. 2014.

WATTS, Barry D. *The Maturing Revolutions in Military Affairs*. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2011. Disponível em: <<http://www.csbaonline.org/publications/2011/06/the-maturing-revolution-in-military-affairs/>> Acesso em: 20 mar. 2015.

WORLDWIDE Ship Traffic up to 300 percent Since 1992. *American Geophysical Union*, 17/11/2014. Disponível em: <<http://news.agu.org/press-release/worldwide-ship-traffic-up-300-percent-since-1992/>> Acesso em: 16 jan. 2015.

Recebido em: 15/05/2015

Aceito em: 09/09/2015

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA: A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE EQUIPAMENTOS DE USO INDIVIDUAL

Vitelio Marcos Brustolin ¹

RESUMO

Neste artigo é formatado um conceito de “equipamentos de uso individual, com base nos documentos norteadores das Forças Armadas do Brasil. Em seguida são apresentadas as maiores empresas do mundo desse segmento, buscando oportunidades de mercado. Na sequência é realizado um mapeamento das empresas brasileiras que atuam na área, incluindo a sua estrutura produtiva, porte, localização e capacidade de inovação. A metodologia empregada é de: 1) análise de dados governamentais; 2) questionário para empresários; 3) entrevista presencial em uma amostra de empresas; 4) pesquisa bibliográfica.

¹ Professor adjunto do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Fellow e Visiting Researcher da Harvard Law School e do Harvard Department of the History of Science, Lemann Fellow. Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. E-mail: info@viteliobrustolin.com, website: < <http://scholar.harvard.edu/brustolin>>. Endereço para correspondência: UFF/INEST - Alameda Prof. Barros Terra s/n, Centro, Niterói-RJ, 24020-150.

Nas conclusões são elencadas possibilidades de políticas públicas para contemplar a Base Industrial de Defesa do Brasil, com foco nas empresas desse segmento.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa do Brasil. Equipamentos de Uso Individual. Políticas Públicas para a Defesa Nacional.

DEFENSE INDUSTRIAL BASE: THE INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF BRAZILIAN COMPANIES OF INDIVIDUAL EQUIPMENT

ABSTRACT

In this article the author formats a concept to define individual equipment, based on the guiding documents of the Armed Forces of Brazil.

Then the author analyses the largest enterprises of individual equipment of the World, seeking some market opportunities for Brazilian firms. Next he makes a mapping of Brazilian companies that are working in that field, including its production structure, size, location and innovation capacity.

The methodology used is: 1 - analysis of governmental data, 2 - websurvey with entrepreneurs, 3 - personal interview in selected companies, 4 - literature review. In the conclusions are presented possibilities of public policy to contemplate the Defense Industrial Base of Brazil, focusing on companies of individual equipment.

Keywords: Brazilian Defense Industrial Base. Individual Equipment. Public Policy for National Defense.

INTRODUÇÃO²

Equipamentos de uso individual estão entre os mais empregados pelas forças armadas de todo o mundo. Isso porque são idealizados para utilização pessoal – por cada agente.

Tratam-se de dispositivos que permeiam a esfera tradicional, tendo, alguns deles, sido usados nas primeiras batalhas registradas (COOPER, 1983), mas que também recebem inovações tecnológicas e adições constantes. Do mesmo modo, a sua aplicação frequentemente ultrapassa a esfera militar, tendo expressiva difusão civil. Equipamentos são amplamente utilizados – e, por isso mesmo, essenciais – requerem um estudo específico acerca de sua fabricação e perspectivas de inovação, pois o seu mercado constitui uma questão de interesse nacional. Ao longo desta pesquisa, é produzido um mapeamento desse segmento no Brasil. Além disso, é traçada uma perspectiva do cenário internacional para a área e possíveis oportunidades para as empresas nacionais que nela atuam. Trata-se de um trabalho realizado ao longo de um ano – de março de 2014 a março de 2015 – através de suporte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e recursos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

METODOLOGIA

Os dados apresentados são divididos em quatro tipos, que variam de acordo com a metodologia empregada para sua obtenção, conforme descrito a seguir:

1. Fontes governamentais: dados repassados pelo Ipea, na forma de tabelas. Neste caso, deve-se observar que o nome das empresas nacionais foi omitido, a fim de preservá-las, seguindo a metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³;

² Registre-se o agradecimento pelo financiamento recebido da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), bem como, pelos valorosos pareceres, comentários e colaborações provenientes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Ministério da Defesa (MD), sem os quais esta pesquisa não teria sido realizada.

³ Deve ser considerada a ressalva de que os itens exportados e importados pelas empresas podem ter sido decorrentes de outras unidades de negócio das firmas, e não diretamente do segmento defesa. O mesmo raciocínio vale para os demais dados secundários. Note-se, ainda, que a unidade de análise de todo o estudo é a firma, o que é compatível com o objetivo central da pesquisa e com a disponibilidade de dados das fontes oficiais do país. A unidade de análise para as discussões, portanto, não é a unidade de negócios de defesa da firma, com exceção para os dados do websurvey, especialmente nas questões adstritas apenas à defesa.

2. Websurvey (questionário): foi remetido às empresas do segmento, buscando-se o máximo de aderência. O convite foi feito em 18 de agosto de 2014. A finalização e entrega das respostas se deu em 29 de setembro de 2014. No caso do segmento de equipamentos de uso individual, das 44 empresas mapeadas no Brasil, nove retornaram os questionários completos, totalizando uma amostra de 20% de todas as firmas da área existentes no país;

3. Entrevista presencial com uma amostra de empresas: foram selecionadas cinco empresas do para perfazer uma visita técnica e uma entrevista. As entrevistas foram realizadas, via de regra, em conjunto com um representante da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Também neste caso, conforme descrito acima, a identidade das firmas foi preservada, tratando-as por números – de “Empresa 1” a “Empresa 5”.

No caso do segmento de equipamentos de uso individual, os critérios empregados para a escolha das entrevistadas tiveram como base a diversidade, a fim de se conhecerem diferentes paradigmas, aspectos, abordagens e pontos de vista do mercado.

Desse modo, a Empresa 1 é uma representante de companhias internacionais que comercializam ou pretendem se estabelecer no Brasil; a Empresa 2 é internacional, se estabeleceu no Brasil há dois anos e vem gerando empregos e investimentos no país, com expectativa de retornos financeiros que ainda não se concretizaram; a Empresa 3 é nacional, focada exclusivamente em equipamentos de uso individual e competitiva no mercado internacional; a Empresa 4 é nacional e está passando por um processo de fusão com outra empresa, também nacional; e a Empresa 5 é estatal – uma das poucas ainda pertencentes ao governo na área de defesa;

4. Pesquisa bibliográfica: a revisão da literatura perpez todo o escopo deste estudo.

OBJETIVOS

São quatro os objetivos deste estudo: i) mapear o segmento de equipamentos de uso individual na Base Industrial de Defesa existente no Brasil; ii) observar como o segmento se desenvolve no cenário internacional, identificando-se os principais fabricantes de outros países e quais são as possíveis oportunidades para as empresas brasileiras no exterior; iii) coletar dados de fontes diversas e interpretá-los, empregando

metodologias complementares, a fim de que possam ser úteis para o governo – em especial para os militares –, empresários, investidores, acadêmicos e para a sociedade em geral, acerca do segmento em questão; e iv) perfazer análises e constatações que possam ser empregadas por tomadores de decisão para a geração e melhoria das políticas públicas.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO SEGMENTO

Era comum importar a maioria dos equipamentos de uso individual utilizados no Brasil no começo do século XX. Costumava-se comprar no exterior os dispositivos necessários e criar, nos arsenais nacionais, oficinas para montagem e manutenção. Com o término da Primeira Guerra Mundial, as compras da época foram cessadas e congeladas (AMARANTE, 2004, p. 24-25).

Um novo olhar para o segmento ocorreu com o primeiro ciclo industrial militar, que teve início na década de 1930, a partir das reformas promovidas por Getúlio Vargas. O Exército passou, nessa época, a montar uma estrutura fabril para se tornar mais independente das importações (AMARANTE; 2004. p. 25). Essa também foi uma estratégia para lidar com a crise mundial que preponderou sobre o mundo naquela década.

A Segunda Guerra Mundial, marcada por diversos avanços científicos, trouxe um ciclo de pesquisa e desenvolvimento para a área (BRUSTOLIN, 2014, p. 14). Contudo, ao término desta, equipamentos de baixo custo, vendidos pelos Estados Unidos por meio de um acordo de cooperação, amorteceram o desenvolvimento tecnológico nacional (Amarante, 2004. p. 26). Isso prejudicou não só o segmento de equipamentos de uso individual, mas a indústria de defesa em geral.

A partir de 1964, teve início um período de domínio das Forças Armadas no Brasil, que perdurou até 1985⁴. O país desenvolveu tecnologias bélicas nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Ao final desta última, a indústria de defesa atingiu o seu ápice e o Brasil se tornou o oitavo maior exportador mundial (AMARANTE, 2004, p. 26).

No entanto, as transformações políticas e sociais das décadas de 1990 e 2000 geraram uma considerável redução das atividades nos centros de pesquisa e desenvolvimento nacionais e nas empresas da área de defesa (AMARANTE, 2004, p. 27).

⁴O regime militar durou quase 21 anos: de 1o de abril de 1964 até 15 de março de 1985.

CENÁRIO ATUAL

Ao longo desta pesquisa, constatou-se que há empresas brasileiras do segmento de equipamentos de uso individual que se posicionam em situação de competitividade internacional. Inovam em termos de produtos e processos, registram patentes, produzem pesquisa aplicada, investem em pesquisa básica, abastecem o mercado interno e exportam regularmente. São empresas de ponta. Do mesmo modo, há empresas estabelecidas no segmento que produzem pouca inovação (geralmente apenas destacando-se em termos de processos de produção), mas que continuam a se manter no mercado, tendo em vista a demanda – nem sempre governamental – e o aspecto tradicional de alguns desses equipamentos. Não deixam de ser empresas de considerável relevância para a defesa nacional, porém, possuem menos competitividade internacional e produzem menos inovações de uso dual (militar e civil) do que as primeiras.

Antes, porém, de analisarem-se os dados de mapeamento da Base Industrial de Defesa (BID) desse segmento, é importante que se demonstrem os conceitos e paradigmas empregados neste estudo. Esse é o tema da seção a seguir.

DELIMITAÇÃO DO SEGMENTO

Não há consenso, no meio acadêmico, sobre a definição de “equipamentos de uso individual”. Na doutrina militar, em contraponto, há definições práticas de termos muito próximos, a começar pelo de “equipagem”:⁵ “um conjunto de suprimentos (itens de material, equipamento ou unidade e respectivos acessórios), organizado para fins de abastecimento, normalmente portátil, que deve existir em determinado setor da OM [organização militar] para atender a um serviço específico” (BRASIL, 2009). Sequencialmente, a doutrina militar define “equipagens individuais”: “a) conduzidas individualmente pelo militar, destinam-se à sua proteção, condução de outros itens de material, sobrevivência em campanha, uso de armamento e execução de tarefas comuns ou específicas” (BRASIL, 2012, p. 2).

⁵ Essa observação é devedora da contribuição dos pareceristas da Divisão de Logística de Material da Marinha do Brasil, através do Of. Ext. 40-1419/2014 do EMA ao Ministério da Defesa (anexo 12). Também foi relevante a contribuição da Diretoria de Abastecimento do Exército Brasileiro, por meio do DIEx 8388 – SGLFE/D. Abst. (EB: 64488.018581/2014-05).

Há, ainda, situações tratadas em pormenores, das quais derivam subdivisões de equipagens individuais:

b) Quando houver alguns itens comuns a todos os participantes da atividade e outros necessários apenas a alguns integrantes, a Equipagem Individual pode ser dividida em Básica e Suplementar, desde que haja quantidade de itens que justifiquem a separação. É o caso das Equipagens Individual Básica de Combate (EIBC) e Individual Suplementar de Combate (EISC).

c) Quando, ao contrário, a atividade for específica de poucos militares e a quantidade de itens não justificar a separação, atribui-se a denominação sem as palavras “Básica ou “Suplementar”. É o caso das seguintes Equipagens: Individual de Desfiles e Guardas Especiais (EIDGE), Individual de Orientação em Campanha (Eiorient) e Individual de Motocicleta Militar (Eimotoc) (BRASIL, 2012b, p. 2).

Além disso, existem normas específicas para o uso e a manutenção (Brasil, 1989a) de “equipamentos individuais” (BRASIL, 1989b), bem como uma definição para outro termo próximo, o de “equipamento de proteção individual” (BRASIL, 2014b, p. 10-31): “é todo equipamento de uso individual composto por um ou mais dispositivos capaz de proteger contra um ou mais riscos que possam ocorrer simultaneamente e que sejam suscetíveis de ameaçar a integridade física e a saúde dos servidores” (BRASIL, 2005).

Dada a proximidade e a convergência de todos esses termos, é possível, para os fins desta pesquisa, equipararem-se as concepções de “equipamentos de uso individual” e de “equipagens individuais” que são, conforme exposto: “conduzidas individualmente pelo militar, destinam-se à sua proteção, condução de outros itens de material, sobrevivência em campanha, uso de armamento e execução de tarefas comuns ou específicas”.

Feita tal equiparação, fica evidente a grande abrangência desse segmento. Aliás, mais do que isso, dada a sua amplitude e variedade, os equipamentos de uso individual constituem uma categoria, que pode englobar subcategorias e dispositivos eventualmente mapeados por outras áreas. O emprego dessa conceituação ampla tem estreita relação com o primeiro escopo desta pesquisa: mapear a Base Industrial de Defesa do Brasil e lançar um olhar para a indústria internacional.

Nesse sentido, intersecções de equipamentos incluídos em mais de um segmento são possíveis e até desejáveis, já que não faz sentido

excluir arbitrariamente equipamentos de uma ou outra área se possuem características enquadráveis em mais de um conceito. Pela perspectiva da indústria, é saudável que os seus produtos estejam inseridos em mais de uma classificação, afinal, esses podem ser estimulados por diferentes ações governamentais.

Pela perspectiva acadêmica, instituir classificações rígidas e arbitrárias apenas empobrece a conceituação e descaracteriza os segmentos eventualmente estudados, transformando-os em pontos de vista absolutamente não consensuais. Por fim, pela ótica governamental, reconhecer que há equipamentos que fazem parte de mais de um segmento proporciona um olhar mais realista sobre como a indústria opera do que tentar delimitar, caso a caso, a classificação a ser adotada.

Quanto à Base Industrial de Defesa, a definição aqui empregada é a seguinte:

Denomina-se Base Industrial de Defesa (BID) o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país (BRASIL, 2014c).

Trata-se do conceito utilizado pelo Ministério da Defesa (MD) do Brasil e, dada a sua abrangência e pacificidade no meio acadêmico, adotado integralmente neste estudo. Ressalte-se, ainda, que ele carrega, implicitamente, a concepção de “produtos estratégicos de defesa”.

Por sua vez, a definição de “inovação” aqui utilizada é a de Schumpeter, que a delimita como qualquer dos cinco fenômenos a seguir: “1) introdução de um novo bem; 2) introdução de um novo método de produção; 3) abertura de um novo mercado; 4) conquista de uma nova fonte de abastecimento de matérias-primas ou bens semimanufaturados e 5) a implementação de uma nova forma de organização” (SCHUMPETER, 1934, p. 66)⁶. Numerosas análises têm sido feitas no meio acadêmico sobre a definição de “tecnologia” e muito tem sido escrito para delimitar o termo⁷. A definição de Autio e Laamanen, adotada nesta pesquisa, é bastante clara:

⁶No original: “1) introduction of a new good; 2) introduction of a new method of production; 3) opening of a new market; 4) conquest of a new source of supply of raw materials or half-manufactured goods; and 5) implementation of a new form of organization”.

⁷Ver, por exemplo, Willoughby (1990, p. 15-43).

Tecnologia compreende a capacidade de reconhecer problemas técnicos, a capacidade de desenvolver novos conceitos e soluções tangíveis para os problemas técnicos, os conceitos e soluções tangíveis desenvolvidas para resolver os problemas técnicos, e a capacidade de explorar os conceitos e soluções tangíveis de uma forma eficaz (AUTIO; LAAMANEN, 1995, p. 647).

Complementarmente, o conceito de “tecnologia de uso dual” tem pouca variação na literatura acadêmica e o que existe é muito próximo do empregado por Molas-Gallart: “eu defino uma tecnologia como de uso dual quando tem aplicações militares e civis, atuais ou potenciais” (MOLAS-GALLART, 1998, p. 3)⁸.

Neste estudo também é assimilada a observação de Molas-Gallart de que a definição “dual” é apenas para fins analíticos, já que, em geral, é muito difícil discernir se uma tecnologia terá emprego apenas civil ou militar, podendo, portanto, ser considerada de “usos múltiplos” (MOLAS-GALLART, 1998, p. 4).

ENUMERAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS INCLUÍDOS NA PESQUISA

As tecnologias elencadas abaixo (tabela 1) são parte das classificações de produtos produzidas pelo governo do Brasil. Seguindo o conceito mencionado na seção anterior, foram incluídos nesta pesquisa:

⁸ No original: “I define a technology as dual use when it has current or potential military and civilian applications”.

EQUIPAMENTOS DE USO INDIVIDUAL ENUMERADOS NA PESQUISA

1. Acessórios para treinamento de armamento;	17. Gases comprimidos e liquefeitos;
2. Acessórios para treinamento de comunicações;	18. Granadas;
3. Alimentos especiais dietéticos e preparados alimentícios;	19. Instrumentos e aparelhos meteorológicos;
4. Armamentos diversos;	20. Instrumentos cortantes em geral;
5. Armas de fogo de calibre acima de 30 mm até 75 mm;	21. Instrumentos ópticos de uso individual;
6. Armas de fogo de calibre até 30 mm;	22. Munição de calibre acima de 30 mm até 75 mm;
7. Armas não letais;	23. Munição de calibre até 30 mm;
8. Barracas e encerados;	24. Munição não letal;
9. Calçados;	25. Rações embaladas;
10. Distintivos e insígnias;	26. Recipientes especializados para transporte e armazenagem;
11. Equipamento para segurança e salvamento;	27. Roupas de proteção contra projéteis;
12. Equipamentos de radionavegação, exceto os de aeronaves;	28. Sacos e bolsas;
13. Equipamentos eletrônicos para uso individual;	29. Utensílios domésticos;
14. Equipamentos individuais;	30. Vestuário externo;
15. Equipamentos noturnos;	31. Vestuário para fins especiais.
16. Equipamentos para comunicação por rádio e televisão, exceto os de aeronaves;	

Embora a relação acima não seja exaustiva, foi organizada de modo a abranger o máximo possível dos equipamentos classificados pelo governo. Desse modo, diferentes dispositivos são enquadrados em categorias amplas, como “armamentos diversos” ou “equipamentos eletrônicos para uso individual”, por exemplo. Ao longo do estudo, serão enumerados equipamentos específicos, mas o fato de não serem nominalmente mencionados dentre os itens acima não significa que não estejam inseridos nas referidas categorias.

CONTEXTO MUNDIAL

O foco desta seção são as empresas com maiores vendas de tecnologias de defesa no mundo que produzem – dentre outros – equipamentos de uso individual. Essas empresas estão entre os cinquenta maiores vendedores de equipamentos de defesa de acordo com dados do Stockholm International Peace Research Institute – Sipri (FREEMAN; WEZEMAN, 2014, p. 3-4).

DIMENSÃO DO MERCADO MUNDIAL PARA O SEGMENTO

No contexto internacional, oito empresas que produzem equipamentos de uso individual se destacam entre as cinquenta maiores companhias do mundo em vendas de tecnologias de defesa (tabela 2). Nenhuma das oito, no entanto, produz apenas equipamentos de uso individual, sendo esta uma de suas áreas de produção – que, invariavelmente, envolve sistemas maiores e de uso coletivo.

MAIORES EMPRESAS DO MUNDO DE EQUIPAMENTOS DE USO INDIVIDUAL (2011 - 2012)

Posição Mundial em Vendas	2011	2012	Empresas	Pais de Origem	Venda de Armas (US\$ bilhões)	2011	2012	Total de Vendas em 2012 (US\$ bilhões)	Armas no Total de Vendas em 2012 (%)	Total dos Lucros 2012 (US\$ Milhões)	Total de Empresas em 2012
5	4	5	General Dynamics	Estados Unidos	20,94	23,33	31,51	66	-332	92.200	
30	28	30	Rheinmetall	Alemanha	3,00	2,98	6,04	50	244	21.767	
34	37	34	Elbit Systems	Israel	2,74	2,68	2,88	95	168	12.134	
35	32	35	Kockwell Collins	Estados Unidos	2,99	2,81	4,72	55	609	19.000	
41	40	41	Alliant Techsystems	Estados Unidos	2,33	2,55	4,36	53	272	14.000	
47	49	47	Ordnance Factories ⁹	Índia	1,94	2,12	2,42	80	—	—	
48	43	48	Harris	Estados Unidos	1,90	2,40	5,45	35	31	15.200	
50	52	50	ST Engineering (Ternasek)	Íngapura	1,89	1,95	5,14	37	461	22.000	

Fonte: Sipri (2012).

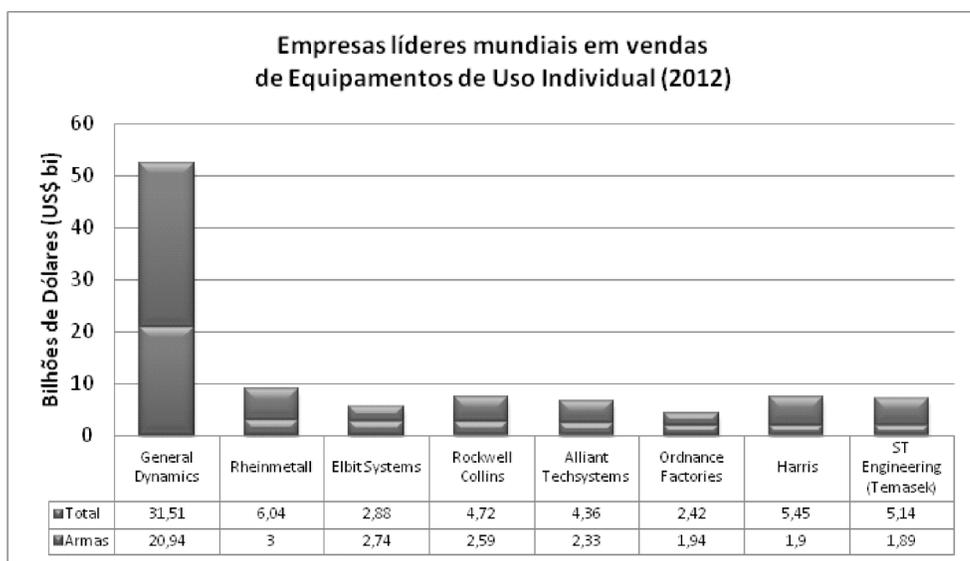
Elaboração própria, com apoio da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

⁹ Os números de vendas de armas dessa empresa são estimativas e estão sujeitos a um grau de incerteza, de acordo com o Sipri.

As empresas constam nessa relação em virtude de um ranking de valores comercializados. Não há, em tal contexto, companhias brasileiras que vendam equipamentos de uso individual num montante suficiente para que sejam elencadas entre as cinquenta maiores.

A única empresa brasileira com menção entre as cem maiores – mas que não produz equipamentos de uso individual – é a Embraer, na 66a posição. Também não constam na relação empresas com sede na China, porém, por razões diferentes: o sigilo que estas mantêm quanto as suas movimentações (SIPRI, 2012).

O gráfico 1 é uma representação visual da tabela 2. Nele pode-se observar o quanto as tecnologias armamentistas representam no total das vendas:



Fonte: Sipri (2012). *Em US\$ bilhões. Elaboração própria, com apoio da Diset/Ipea.

Note-se que nem todos os equipamentos de uso individual são considerados “armas”, de modo que diversos deles têm maior facilidade do que estas para serem comercializados em mercados civis.

Uma explanação pormenorizada de cada uma dessas firmas e o seu desenvolvimento econômico, retratado na tabela e gráfico 1, será feita a seguir.

GRANDES PLAYERS MUNDIAIS DO SEGMENTO

Dentre as empresas com grande comercialização que produzem – dentre outros – equipamentos de uso individual, destacam-se as seguintes.

GENERAL DYNAMICS

Trata-se de um conglomerado de empresas formado por fusões e aquisições. Tem como foco principal veículos, naves e sistemas de armas, mas também produz armas e munições (GENERAL DYNAMICS, [s.d.] c), sistemas de tecnologia de informação e comunicação (GENERAL DYNAMICS, [s.d.]a). Tem matriz nos Estados Unidos.

Em 2011 foi a quarta maior vendedora de equipamentos de defesa do mundo, com um total de US\$ 23,33 bilhões em vendas. Em 2012 ficou em quinto lugar, com US\$ 20,94 bilhões, apresentando uma retração de -US\$ 332 milhões nos lucros.

Armas e demais equipamentos de defesa representaram, em 2012, 66% da receita da companhia, contudo, não há dados publicados da fatia dos equipamentos de uso individual nesse total. O número de empregos gerados pela companhia em 2012 é estimado em 92,2 mil pessoas.

A General Dynamics foi fundada em 1952, por meio da fusão da Electric Boat Company e da Consolidated Vultee, dentre outras companhias de menor porte. Tendo recebido forte incentivo de contratos governamentais dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria, a empresa mudou acentuadamente com o término desta (GENERAL DYNAMICS, [s.d.]b). Assim, embora tenha crescido organicamente e através de aquisições até o início dos anos 1990, nesse período chegou a vender quase todas as suas divisões, exceto a de barco elétrico e sistemas terrestres.

A partir de meados da década de 1990, a General Dynamics iniciou uma expansão através da aquisição de empresas relacionadas a veículos de combate, estaleiros navais, produtos de tecnologia da informação, empresas de serviços e a Gulfstream Aerospace Corporation (GENERAL DYNAMICS, 2012). Desde então, a empresa adquiriu e formou fusões com mais de 65 empresas para fortalecer e complementar o seu portfólio de negócios. Atualmente é composta por quatro grupos empresariais que abastecem clientes comerciais e governamentais em todo o mundo. Embora equipamentos de uso individual não sejam o seu foco principal de atuação, dentre os dispositivos produzidos pela empresa destacam-se: armas, munições, sistemas de tecnologia da informação e comunicação.

RHEINMETALL

Produz principalmente veículos e munições pesadas. No segmento de equipamentos de uso individual, fabrica munições de médio calibre, além de sistemas ótico-elétricos, metralhadoras e armas com laser (RHEINMETALL, [s.d.]c). Sediada na Alemanha, faturou US\$ 2,98 bilhões comercializando dispositivos de defesa em 2011, ficando como a 28ª empresa com maiores vendas na área. Em 2012 vendeu US\$ 3 bilhões e ficou em trigésimo lugar. Armamentos representaram, em 2012, 50% do faturamento da companhia, cujo lucro foi de US\$ 244 milhões.

O total de empregos gerados no ano foi de 21.767. Não há dados disponíveis quanto à representatividade dos equipamentos de uso individual na receita da companhia. A empresa foi fundada em 1889, quando o conglomerado de mineração Hoerder Bergwerks-und Hüttenverein estabeleceu, juntamente com um consórcio de bancos, a Rheinische Metallwaren-und Maschinenfabrik Actiengesellschaft para a produção de munições. Quase um ano depois, já empregava cerca de 1,4 mil pessoas e produzia 800 mil projéteis por dia. Ao final de 1891, um total de 120 milhões de cartuchos já tinham sido feitos, tendo como principal comprador o governo (RHEINMETALL, [s.d.]b).

A Rheinmetall tem se destacado como uma grande produtora de componentes automotivos – tanto civis quanto militares. A sua área militar, no entanto, é preponderante, de modo que a empresa é uma das maiores fornecedoras de equipamentos para as Forças Armadas da Alemanha, bem como para as de países aliados (principalmente europeus), além de empresas de segurança em geral (RHEINMETALL, [s.d.]a).

ELBIT SYSTEMS

Especializada na fabricação de aviões e helicópteros, também produz capacetes, além de sistemas eletrônicos e eletro-ópticos (ELBIT SYSTEMS, [s.d.]b). A empresa também se concentra na concepção, desenvolvimento, fabricação e integração de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento de rede – C4ISR (Elbit Systems, [s.d.]c). Sediada em Israel, em 2011 comercializou US\$ 2,68 bilhões em equipamentos de defesa, sendo a 37ª maior vendedora da área no mundo. Em 2012 comercializou US\$ 2,74 bilhões, ficando na 34ª posição mundial. Nesse ano o lucro da empresa foi de US\$ 168 milhões e os armamentos representaram 95% do total.

Os empregos gerados em 2012 foram 12.134. Não há dados de quanto os equipamentos de uso individual representam no total das vendas. A Elbit Systems foi fundada em 1966 a partir da Elron Electronic Industries, que prestava serviço para o Ministério da Defesa de Israel na área de design de computadores. Inicialmente foi denominada Elbit Computers (Elbit Systems, [s.d.]a). Embora trabalhe com equipamentos que podem ter utilização dual – como os mencionados sistemas eletrônicos, eletro-ópticos, de comunicação e computadores – e drones, dentre outros, a empresa atua principalmente nas áreas de defesa e segurança. O seu foco atualmente é na produção de equipamentos para conflitos de baixa intensidade e atividades terroristas em geral (Elbit Systems, [s.d.]c).

ROCKWELL COLLINS

Tem como foco o setor aeroespacial e de defesa, produzindo sistemas de comunicação e equipamentos eletrônicos de aviação. No segmento de equipamentos de uso individual, fabrica armas e equipamentos de focalização de precisão (ROCKWELL COLLINS, [s.d.]a). Com sede nos Estados Unidos, em 2011 comercializou US\$ 2,81 bilhões em equipamentos de defesa, sendo a 32ª maior vendedora mundial na área. Em 2012 vendeu US\$ 2,59 bilhões, ficando na 35ª posição mundial.

Nesse ano o lucro da empresa foi de US\$ 609 milhões e as armas representaram 55% desse total, porém não há dados publicados sobre a representatividade dos equipamentos de uso individual nesse montante. Os empregos gerados chegaram a 19 mil em 2012. A Rockwell Collins foi fundada em 1933, como Collins Radio, inicialmente concebida para produzir rádios de ondas curtas.

A empresa foi crescendo e, nas três décadas seguintes, expandiu a sua atuação em comunicação para outras áreas, inclusive a de defesa. Novas tecnologias, como instrumentos de controle de voo, dispositivos gerais via rádio e transmissões de voz via satélite foram alguns de seus nichos de mercado. Tem especial participação no programa espacial dos Estados Unidos, incluindo os equipamentos de comunicação utilizados pelos astronautas.

Ao longo da sua história, adquiriu diversas empresas – incluindo Hughes-Avicom's, Intertrade, FlightDynamics, KSystems, Communication Solutions, Airshow, NLX, Evans & Sutherland, SEOS, Athena Technologies, DataPath e Air Routing International –, se fortalecendo no mercado de

comunicação e também expandindo as suas áreas de atuação. Em 2001 a Rockwell Collins foi desmembrada da Rockwell International e começou a negociar ações na Bolsa de Nova Iorque. Atualmente projeta, produz, comercializa produtos e oferece suporte tanto na área militar quanto na civil (ROCKWELL COLLINS, [s.d.]b).

ALLIANT TECHSYSTEMS

É uma empresa líder em fabricação de munição de precisão, armas de ataque, mísseis e propulsores de foguetes. Também é uma das maiores fabricantes mundiais de munições de baixo e médio calibre – especialmente 5.56 mm, 7.62 mm e .50 mm (Alliant Techsystems, [s.d.] b). Com sede nos Estados Unidos, em 2011 foi a quadragésima maior vendedora de equipamentos de defesa do mundo, alcançando US\$ 2,55 bilhões.

Já em 2012, ficou na 41ª posição, com US\$ 2,33 bilhões em vendas. Armamentos representam 53% do total comercializado pela companhia, que lucrou US\$ 272 milhões em 2012, gerando cerca de 14 mil empregos. Não há dados sobre o montante de vendas de equipamentos de uso individual diante do total.

A Alliant Techsystems foi lançada como uma empresa independente em 1990, quando a Honeywell desmembrou os seus negócios de defesa. A Honeywell havia fornecido produtos e sistemas de defesa para os Estados Unidos e seus aliados durante cinquenta anos. A empresa expandiu para o mercado aeroespacial com as aquisições da Hercules Aerospace Company, em 1995, e da Thiokol Propulsion, em 2001, tornando-se a maior fornecedora mundial de motores de foguete de combustível sólido e líder no fornecimento de estruturas compostas de alto desempenho.

Uma série de outras aquisições e contratos – especialmente governamentais – continuaram a aumentar a presença da empresa nos mercados aeroespacial, de defesa e comercial (ALLIANT TECHSYSTEMS, [s.d.]a). Em 2000 foi selecionada para operar a Lake City Army Ammunition Plant, do Exército dos Estados Unidos, sendo responsável, nesse local, pela fabricação de munição de baixo calibre para aquele governo. Em 2001 adquiriu a empresa de munição Blount International, tornando-se, assim a maior fabricante estadunidense de munição. Em 2009 adquiriu a Eagle Industries, expandindo no mercado de acessórios para defesa e segurança. Em 2010 comprou a Blackhawk Products Group, especializada

em equipamento tático para defesa e aplicação da lei. Em 2013 adquiriu a Caliber Company, uma das maiores fabricantes mundiais de rifles de caça e espingardas.

Em 2013 comprou o Bushnell Group Holdings, líder em equipamentos óticos, acessórios exteriores e óculos de alto desempenho (ALLIANT TECHSYSTEMS, [s.d.]a). Com essa trajetória de aquisições e contratos, a Alliant Techsystems se consolidou como uma das maiores empresas do mundo no segmento de equipamentos de uso individual.

ORDNANCE FACTORIES

Empresa do governo da Índia com mais de duzentos anos, produz uma gama de equipamentos que vai de grandes veículos a pistolas, revólveres, munições, paraquedas, equipamentos óticos, coturnos, cintos, bolsas, casacos, kits militares, acessórios em geral e uniformes (ORDNANCE FACTORIES [s.d.]c). Em 2011 foi a 49ª empresa mundial em número de vendas de equipamentos de defesa, atingindo US\$ 2,12 bilhões. Em 2012 ficou em 47º lugar, embora as vendas estimadas tenham sido menores, de US\$ 1,94 bilhão. Armas representam 80% do total comercializado.

Note-se que os valores, no caso desta empresa, são estimados, já que não houve divulgação oficial no período, tampouco se sabe o quanto a empresa lucrou em 2012 ou o número total de empregos que gera. A história da Ordnance Factories tem estreita relação com o reinado britânico na Índia. Devido ao interesse econômico da Inglaterra sobre esse país e para aumentar a influência política, considerou-se o equipamento militar como elemento vital.

Em 1775 as autoridades britânicas criaram o Board of Ordnance, em Fort William, Kolkata. Em 1787 uma fábrica de pólvora foi estabelecida em Ishapore, tendo iniciado a produção em 1791. Esse foi o primeiro estabelecimento da Ordnance Factories. Em 1947, quando a Índia se tornou independente, já havia dezoito fábricas de munições e equipamentos militares.

Outras 21 foram estabelecidas após a independência – a maioria, devido aos conflitos travados pelas Forças Armadas indianas (ORDNANCE FACTORIES [s.d.]a). Atualmente, a Ordnance Factories conta com 41 fábricas (Ordnance Factories [s.d.]b). Por se tratar de uma empresa governamental, trata-se de um caso único dentre as líderes mundiais selecionadas nesta seção.

HARRIS CORPORATION

Uma das líderes mundiais na produção de equipamentos e sistemas de aviação, indo dos componentes eletrônicos a softwares, integração de sistemas e suporte aos fabricantes de aviões militares (caças, helicópteros e veículos aéreos não tripulados).

No segmento de equipamentos de uso individual, fabrica rádios táticos e sistemas de comunicação (HARRIS CORPORATION, [s.d.]b). Com sede nos Estados Unidos, em 2011 ficou em 43o lugar dentre as maiores comerciantes de equipamentos de defesa no mundo, com US\$ 1,95 bilhão em vendas. Em 2012 ficou em 48o lugar, com US\$ 1,89 bilhão.

Armamentos representaram 37% do faturamento da companhia em 2012, quando lucrou US\$ 461 milhões e gerou 22 mil empregos. Não há dados específicos sobre quanto os equipamentos de uso individual representam desse montante. A Harris Corporation foi fundada em 1890 como uma produtora de novos equipamentos de impressão. Em meados do século XX, se consolidou como uma das maiores fabricantes mundiais de tecnologias de impressão, com o nome de Harris-Seybold.

Em 1957 esta passou por uma fusão com a Intertype Corporation, líder mundial em dispositivos de tipografia. Nessa época a empresa passou a trabalhar para o governo estadunidense no desenvolvimento de comunicações eletrônicas (especialmente de radiodifusão e micro-ondas) para a Era Espacial. Em 1967 adquiriu a 1967 Radiation Inc, fabricante de tecnologia espacial e militar. Em 1974 o nome da empresa foi alterado para Harris Corporation.

Nos vinte anos que se seguiram, vendeu o seu negócio de impressão e ampliou significativamente a oferta de produtos eletrônicos, obtendo maior alcance de mercado. Na época de seu centenário, em 1995, a Harris Corporation tinha emergido como uma empresa global. Atualmente atende a uma ampla gama de mercados de comunicações e de tecnologia da informação, tanto na área militar quanto na civil (HARRIS CORPORATION, [s.d.]a).

ST ENGINEERING (SINGAPORE TECHNOLOGIES ENGINEERING)

Trata-se de um grupo de engenharia com sede na República de Cingapura, especializado em soluções e serviços tecnológicos nos mercados aeroespacial, eletrônico, de sistemas terrestres e marítimo. Produz também uma gama de equipamentos de uso individual, como armas e munições

de baixo calibre e armamento não letal (ST Engineering, [s.d.]b). Em 2011 foi a 52ª empresa dentre as maiores comerciantes de armas do mundo, atingindo US\$ 1,95 bilhão. Em 2012 foi no quinquagésimo lugar, com US\$ 1,89 bilhão em vendas de armas, o que representou 37% do seu total. No mesmo ano, os lucros chegaram a US\$ 461 milhões e o número de empregados, a 22 mil.

Assim como nos casos anteriores, não há dados publicados sobre a parcela que os equipamentos de uso individual representam no total das vendas. A ST Engineering foi criada em 1997 e desponta como um dos maiores grupos de defesa e de engenharia da Ásia. Também destaca-se entre as maiores empresas listadas na Bolsa de Cingapura. Tem como clientes organizações comerciais e de defesa em mais de cem países, que são atendidos através de uma rede global de cerca de cem subsidiárias e firmas associadas em 46 cidades de 24 países – dentre os quais os localizados na América do Norte, Europa, Ásia e Oceania (ST Engineering, [s.d.]a).

Originalmente criada como uma fornecedora de armas para as Forças Armadas de Cingapura, a ST Engineering ganhou notoriedade por despontar entre as últimas empresas no mundo a fabricar minas terrestres antipessoal, tendo sido, por isso, excluída de alguns fundos de investimento devido à “produção de armas que, através da sua utilização normal, podem violar os princípios humanitários fundamentais” (LANDMINE AND CLUSTER MUNITION MONITOR, 2009).

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS: OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

Alguns tipos de equipamento de uso individual têm sido amplamente empregados desde as épocas mais remotas. Ruínas encontradas em parques arqueológicos da antiga Suméria (na região onde hoje ficam o Iraque e o Irã) demonstram que grupos oponentes se enfrentaram com foices, adagas e pequenas espadas com lâminas de ouro e cobre, há quase 5 mil anos, em 2700 a.C. (COOPER, 1983).

De instrumentos cortantes em geral, passando por acessórios para segurança e salvamento, dispositivos diversos com projéteis, alimentos para sobrevivência, lasers, carregadores, exoesqueletos, sensores optrônicos, baterias, palms, roupas especiais para o combate, proteções biológicas, químicas e nucleares, os equipamentos de uso individual têm feito parte da história humana.

Tais equipamentos, contudo, também estão presentes nas nossas atuais estruturas de segurança pública, tais quais sprays de pimenta,

bombas de efeito moral (gases comprimidos e liquefeitos), teasers de choque, coletes à prova de balas, capacetes, escudos, dispositivos não letais em geral e armas leves, dentre outros. Para completar, alguns tipos de equipamento – a exemplo dos eletrônicos, instrumentos de comunicação, utensílios e acessórios em geral são legalmente e amplamente comercializados também no mercado civil.

Uma tendência, contudo, tem se firmado no contexto internacional, sobretudo com o advento da era digital: a demanda por armas não letais. Há uma progressiva cobrança das sociedades de todo o mundo por forças de segurança pública menos truculentas, que visualizem os cidadãos não como oponentes, mas sim como entes a serem protegidos (LIMA, 2014). Tal cobrança tem se potencializado pelas imagens captadas cotidianamente em câmeras de aparelhos eletrônicos em geral, pela mídia internacional e pelo compartilhamento crescente de dados em redes sociais via internet.

A comercialização de armas não letais no Brasil é condicionada à autorização expressa do Exército. O país possui empresas de ponta nessa área, que exportam e competem internacionalmente, costumeiramente, em condições de igualdade com competidores externos. Trata-se de um campo em plena ascensão e com uma conjuntura mundial de crescimento. Ao mesmo tempo, a pressão interna do Brasil pela reestruturação das forças de segurança pública, reformulação do treinamento e desmilitarização das polícias corrobora com essa conjuntura. Evidencia-se que o caminho necessariamente passa pela utilização de equipamentos capazes de resolver situações de conflito sem causar mortes.

Da mesma forma, para utilizar armas menos agressivas, os agentes de segurança precisam estar mais bem protegidos. Nesse sentido, os equipamentos de segurança para uso individual são outra tendência de eminente crescimento e ampla necessidade. Cabe, por fim, destacar o aspecto comparativamente pacífico e a política externa não intervencionista do Brasil, que tem empregado as Forças Armadas para operações de garantia da lei e da ordem (BRASIL, 1988, Artigo 142) e para missões de paz. Em ambas as situações, faz-se necessário, sobretudo, o emprego de equipamentos protetivos, e não letais.

Outra tendência crescente é a utilização de equipamentos eletrônicos de uso individual, de tablets a dispositivos de comunicação. Trata-se de um mercado dominado por fábricas orientais, sobretudo chinesas – justamente as que não divulgam dados, conforme frisado anteriormente.

O design desses produtos, no entanto, é costumeiramente proveniente de companhias sediadas nos Estados Unidos, embora a Coreia do Sul tenha crescido muito na área, firmando empresas internacionais que geralmente possuem um braço militar. Trata-se de um mercado eminentemente dual e de aplicações múltiplas – muitas vezes até imprevisíveis no momento da criação da tecnologia.

Essa é uma área em que o Brasil tem demonstrado interesse, mas que não dispõe de empresas de ponta com sede nacional, diferentemente do que ocorre no caso das armas não letais. Trata-se, além disso, de uma empreitada que necessitará de apoio governamental para que a indústria local se torne competitiva o bastante para se habilitar à inserção internacional.

PERFIL DAS FIRMAS DE EQUIPAMENTOS DE USO INDIVIDUAL NO BRASIL

Esta pesquisa foi desenvolvida sobre quatro objetivos principais, apresentados no item 3. O intuito de observar como o segmento se desenvolve no cenário internacional – identificando os principais fabricantes de outros países e quais são as possíveis oportunidades para as empresas brasileiras no exterior – foi trabalhado nos itens 8 e 9. Na sequência, dois objetivos deste estudo perfazem-se complementares entre si: o mapeamento do segmento na Base Industrial de Defesa do Brasil e a coleta e interpretação de dados de fontes primárias e secundárias. Os resultados dessa intersecção são apresentados a seguir.

EMPRESAS BRASILEIRAS E SUA ESTRUTURA PRODUTIVA

Quanto à estrutura produtiva, verifica-se que 44 empresas compunham o segmento de equipamentos de uso individual no Brasil no ano de 2014. Dessas, 37 declararam informações para a Rais até 2011 – ano dos últimos dados disponíveis.

A partir da Rais, constata-se que o número de funcionários aumentou constantemente entre 2003 e 2011, quando se chegou a uma média de 197 por empresa. O aumento na média de funcionários é uma evidência clara do crescimento do segmento, isso porque as contratações aumentam conforme a necessidade das empresas de produzir. Esta, por sua vez, é diretamente conectada à demanda.

Deriva-se, assim, a probabilidade de as empresas terem crescido em termos de contratação devido à necessidade de aumento da produção para atender ao mercado. Essa hipótese será confirmada nas análises seguintes, sobretudo nas entrevistas realizadas com empresários.

QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL

Com relação à qualificação dos recursos humanos, fica claro que a proporção de funcionários com nível superior também aumentou no período, indo de uma média de dezenove por empresa, em 2003, a 22, em 2011, totalizando 15,79% de crescimento. O fato demonstra que o segmento vem trabalhando com tecnologias que requerem uma mão de obra mais bem qualificada para serem operadas, ainda que tal qualificação represente um pagamento maior de salários por parte das empresas. Do ponto de vista dos funcionários, os números denotam que investir em continuidade dos estudos é uma alternativa que vem tendo contrapartida em termos de contratação nas firmas do segmento.

O crescimento da qualificação também mostra-se condizente com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012,¹⁰ os quais evidenciaram que a oferta de mão de obra qualificada vem aumentando continuamente, em especial na última década, enquanto seu custo relativo vem caindo. Além disso, as empresas do segmento apresentam situação melhor do que a indústria em geral no concernente a empregados qualificados desde 2008. Isso porque, conforme a análise da Pnad, enquanto a indústria perdeu espaço no total de ocupações a partir desse ano, as firmas do segmento tiveram o período de maior aumento de contratação de funcionários com nível superior.

Da mesma forma, verifica-se o aumento no número de profissionais técnicos/científicos, partindo de uma média de 0,4 por empresa em 2003 a 1 em 2011, representando um crescimento de 150%. Apesar dessa quantidade parecer pequena, observa-se que o profissional técnico/científico é geralmente o encarregado pela supervisão da produção da indústria. Desse modo, o fato de em 2003 haver o número quebrado de 0,4 desses profissionais por empresa e de tal número chegar a 1 em 2011 demonstra a possibilidade de cada empresa possuir o seu encarregado técnico ou algumas possuírem mais de 1.

¹⁰ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Aumento da escolaridade amplia renda do trabalho. Ipea, Brasília, 7 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/4kFR4K>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

Trata-se, portanto, de uma variável significativa, que deve ser analisada como um avanço na qualidade dos produtos e na saúde financeira das empresas, sobretudo porque o salário do profissional técnico/científico costuma ser consideravelmente mais elevado do que o dos demais, justamente devido à sua escolaridade e responsabilidade atribuída.

Complementarmente, observa-se que a proporção foi positiva também em relação aos engenheiros, que aumentaram de 1,3 por empresa em 2003 a 1,6 em 2011 – um adimplemento de 23%. O aumento de contratação desses profissionais demonstra avanços de qualidade e saúde das empresas, da mesma forma que o aumento de profissionais técnico/científicos, tratado acima. Esse cenário é condizente com a análise dos dados da Pnad, que deixa claro que a oferta de mão de obra qualificada vem aumentando progressivamente, sobretudo na última década, e contrariando a tese da escassez de trabalhadores com qualificação no Brasil – dentre os quais os engenheiros, que são costumeiramente citados.

SALÁRIOS E ESCOLARIDADE

A massa salarial total das empresas do segmento chegou a mais de R\$ 244 milhões em 2011, com 37 empresas registradas. Também houve um aumento contínuo do salário médio dos funcionários, que partiu de R\$ 2.018,47 em 2003 para R\$ 2.898,28 em 2011 – um crescimento de 43,61%. Tal aumento foi real, já que os dados são deflacionados pelo IPCA de 2013.

Conclusivamente, o aumento dos salários médios nas empresas do segmento, somado ao aumento da média de empregados e aos referidos aumentos de pessoal de nível superior, técnicos/científicos e engenheiros, fecha um ciclo de análise do crescimento e do aumento da saúde das firmas no período de 2003 a 2011. Ressalvadas as retrações, que geralmente culminam no ano de 2007, o período foi de relativa prosperidade para as empresas do segmento.

A esses dados soma-se a escolaridade média dos funcionários em geral, que evoluiu ininterruptamente no período, indo de uma média de nove anos de estudo em 2003 para 10,8 anos em 2011. Tal crescimento demonstra que o aumento da média salarial não ocorre apenas pela contratação de funcionários técnicos/científicos e engenheiros, mas também pelo aumento geral na média de qualificação dos funcionários.

Cabe frisar que a relação entre aumento da escolaridade e melhoria dos salários tem sido comprovada no Brasil, gerando uma melhoria média de 15% para cada ano estudado, conforme demonstra pesquisa da FGV, com base nos dados da Pnad (FGV, 2008).

DISPONIBILIDADE DE MÃO DE OBRA

No concernente à distribuição e dificuldade de manutenção de mão de obra especializada, o aumento do número de empregos se dá, sobretudo, nas empresas com maior número de funcionários – mais de 499, que tiveram adimplementos substanciais entre 2005 e 2008, quando esse número cresceu na ordem de 53,13% – saindo de 2.824 funcionários para 4.324,5. Entre 2008 e 2011, o crescimento também foi significativo, de 19,16% – indo de 4.324,5 a 5.153,3 funcionários. Diante dos números, cabe frisar que o segmento possuía, até 2011, quatro empresas com mais de 499 funcionários no Brasil e que as maiores empresas do segmento ultrapassaram, no mesmo ano, a somatória de 5 mil funcionários.

Ao serem questionados sobre como avaliam a busca por mão de obra especializada e suficiente para as atividades realizadas na área de defesa, a maioria dos empresários a classificou como “difícil” (44,4% dos que responderam) ou “muito difícil” (22,2%). Cabe ressaltar que nenhuma empresa a considerou “fácil” ou “muito fácil”.

PODER DE COMPRAS E OSCILAÇÕES NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO DO BRASIL

Já a respeito do poder de compras das empresas e oscilações das aquisições da defesa, o número de empresas com vendas registradas no Comprasnet aumentou entre 2003 (quando eram quinze) e 2010 – chegando a 23 empresas. Uma constância menor ocorreu nas vendas para o Ministério da Defesa, sendo que, das dez empresas com tal registro em 2003, há elevações e decréscimos de vendedoras até 2010, quando chegaram a dezoito. O valor total das vendas também sofreu variações no período, partindo de R\$ 36 milhões em 2003 e chegando ao ápice de R\$ 270 milhões em 2012. Os dados deixam claro que o Ministério da Defesa é fundamental para o segmento, sendo responsável por até 91,48% das compras em 2009 e 88,16% em 2010. O ano de menos compras foi o de 2004, quando o MD foi o comprador de 27,30% do total do segmento.

Dos empresários que participaram do *websurvey*, 77,8% concordam em absoluto que tanto situações de irregularidade quanto de baixo volume da demanda por bens e produtos de defesa afetam negativamente os fornecedores diretos, ao passo que 22,2% concordam parcialmente com tal assertiva.

Ainda sobre o impacto das oscilações de gastos governamentais em defesa, 44,44% dos empresários destacam que o valor destinado por empresa à pesquisa e ao desenvolvimento foi prejudicado por essas oscilações entre 2004 e 2013. Ou seja, para quase metade dos respondentes, a inconstância das despesas públicas do país em defesa prejudicou a aplicação de recursos das empresas em P&D. Por outro lado, 55% dos respondentes garantem que as firmas mantiveram os investimentos nessas áreas – a despeito das oscilações do período –, demonstrando confiabilidade no retorno dos recursos investidos no avanço científico e tecnológico, bem como saúde financeira suficiente e uma busca por independência em relação às compras do governo.

LOCALIZAÇÃO REGIONAL

Quanto à localização geográfica das empresas do segmento catalogadas na Rais, evidencia-se a prevalência da região Sudeste sobre as demais. Esta contém 29 das 37 empresas constantes na base de dados. Restam apenas seis empresas na região Sul e duas na Centro-Oeste. As regiões em que não despontam empresas do segmento são a Norte e a Nordeste. Esse dado é digno de nota, já que nenhuma empresa do segmento se beneficia das isenções fiscais da Zona Franca de Manaus. Também nota-se que, apesar da crescente movimentação militar em áreas estratégicas da Amazônia, as empresas continuam concentradas em outras regiões, sendo que as que mais se aproximam da área são aquelas sediadas no Centro-Oeste.

INOVAÇÃO

No concernente à inovação, foram encontrados 82 pedidos de patentes ao INPI pelas firmas do segmento de 2000 a 2011. Não obstante, a totalidade das empresas que responderam ao *websurvey* afirmam desenvolver pesquisa de projetos. Além disso, todas elas declaram ter realizado atividades contínuas de P&D entre 2010 e 2013.

Ao mesmo tempo, chegam a 44,4% as que desenvolveram produtos ou tecnologias destinadas ao mercado civil e que posteriormente foram comercializados em mercados militares. Por outro lado, totalizam 66,7% as que desenvolveram produtos ou tecnologias, inicialmente destinados a mercados militares, que foram comercializados no mercado civil. O percentual de empresas com expectativas “elevadas” para que as inovações na linha de produtos civis sejam aproveitadas para a área de defesa, nos próximos cinco anos (*spin in*) chega a 88,8% do total das que responderam ao websurvey. Apenas 11,1% têm expectativas “nada promissoras” nesse aspecto. Os percentuais são os mesmos para as empresas que esperam que as inovações na linha de produtos de defesa sejam aproveitadas na área civil (*spin off*) nos próximos cinco anos. Ou seja, 88,8% delas têm expectativas que vão de “razoavelmente” a “muito promissoras” e somente 11,1%, “pouco promissoras”.

EXPORTAÇÕES VERSUS IMPORTAÇÕES

Tratando-se de inserção internacional, duas empresas do segmento ultrapassaram a marca de US\$ 100 milhões em exportações em 2013. Destaca-se o fato de serem indústrias brasileiras com alto índice de vendas no exterior e que colaboraram para o resultado positivo da balança comercial do país naquele ano.

Em 2013 as exportações totais do Brasil chegaram a US\$ 242,2 bilhões – o terceiro melhor da história, inferior apenas a 2012 (US\$ 242,6 bilhões) e 2011 (US\$ 256 bilhões). As importações em 2013 ficaram em US\$ 239,6 bilhões, com saldo comercial de US\$ 2,5 bilhões. Para completar, uma empresa do segmento ficou na faixa de exportação entre US\$ 10 e US\$ 50 milhões, duas na faixa de US\$ 1 milhão a US\$ 10 milhões e sete até a faixa de US\$ 1 milhão. A balança comercial no período 2003-2007 aponta para um superavit do segmento (exportações menos importações) total de US\$ 492,9 milhões e um superavit médio de US\$ 24,9 milhões por empresa.

Com respeito aos principais destinos e produtos das exportações, os dados demonstram a importância estratégica dos Estados Unidos para as empresas do segmento. Esse país se mantém invariavelmente como o maior importador dos produtos e bem à frente dos segundos colocados, que mudam de ano a ano. Os “cartuchos para espingardas e carabinas de cano liso” foram o principal produto de alta e média-alta intensidade tecnológica de exportação entre 2008 e 2013, correspondendo a US\$ 753

milhões em vendas. Os produtos seguintes são “espingarda e carabinas para caça ou tiro ao alvo”, alcançando US\$ 719 milhões. Cabe ressaltar que são equipamentos manufaturados e que a maior parte das importações é relativa a matérias-primas. Ainda assim, fica claro que produtos eletrônicos, em geral, não são o forte da indústria nacional neste segmento. Verifica-se que as empresas têm importado microprocessadores a fim de produzirem equipamentos categorizados como de “alta tecnologia”.

Embora tal dinâmica possa ser identificada na teoria das vantagens competitivas, seria benéfico para o Brasil aumentar a expertise e a capacidade produtiva de suas empresas para a manufatura de itens de alta intensidade tecnológica, como microprocessadores, por exemplo. Afinal, estes estão presentes nas mais diversas áreas e equipamentos, sendo saudável para o país não ficar eternamente refém do conhecimento e das firmas estrangeiras.

A China se mantém como a principal origem das importações do segmento. Enquanto isso, os Estados Unidos ficam entre o segundo e o terceiro lugar, contrastando com a posição de primeiro destino das exportações mencionada acima. As empresas vêm importando principalmente “chapas e plásticos” (US\$ 30.657.550) e “catodos de cobre refinado” (US\$ 22.235.341). Alguns tipos de “microprocessadores”, no entanto, também despontam dentre os principais itens de importação, conforme mencionado acima, delineando a preponderância de empresas orientais, sobretudo chinesas, na fabricação dessas tecnologias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quarto dos objetivos propostos para o estudo foi perfazer análises e constatações que pudessem ser empregadas por tomadores de decisão para a geração e melhoria das políticas públicas. Tendo em vista tal propositura e a fim de democratizar a pesquisa, os empresários foram diretamente questionados, durante as entrevistas das visitas técnicas, sobre “o que precisa ser feito para fortalecer e desenvolver a Base Industrial de Defesa do Brasil?” As respostas foram variadas e compõem um mosaico de sugestões. As principais foram reproduzidas abaixo.

- Redução dos custos com pessoal nas Forças Armadas, aumentando os recursos para novos investimentos e manutenção dos sistemas existentes (Empresa 1).

- Programas continuados, não focando somente em aspectos estruturantes e estratégicos, além de permitir a continuidade do orçamento para incentivar as Forças. Adicionalmente, alterações na lei, de forma que as empresas se sintam confortáveis e que o governo possa contribuir com as Forças na continuidade da renovação (Empresa 2).

- É necessário que o governo tenha uma demanda bem estabelecida e que tenha planejamento em, pelo menos, um médio prazo, além de manter ativas as encomendas de desenvolvimento tecnológico (Empresa 3).

- Na parte de mercado civil no Brasil, é necessário cumprir o que está na lei, já que o plebiscito do desarmamento teve como resultado a manutenção da possibilidade de as pessoas terem armas para se defender (Empresa 4).

- Só se desenvolve qualquer tipo de indústria quando se tem demanda, e esta, no caso da defesa, tem que se começar pelo governo federal. É crucial que o governo cumpra o seu papel, dando o aporte inicial para que as empresas se desenvolvam no mercado em geral (Empresa 5). Note-se que todas as sugestões dos empresários são endereçadas ao governo do Brasil, ainda que a pergunta tenha sido feita de forma aberta. Cabe, por isso, mencionar que uma iniciativa governamental que teve participação ativa da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (Abimde) foi a Lei no 12.598/2012. A Abimde vinha publicando cartilhas nas quais delineava “medidas viabilizadoras” para suas associadas. Algumas delas foram atendidas pela referida lei. De uma forma resumida:

A Lei no 12.598/2012 instituiu o [Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa] Retid, criou a designação de [Empresa Estratégica de Defesa] EED com acesso diferenciado a financiamentos de programas, projetos e ações para o setor e suspendeu a exigência de pagamento do [Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público] PIS/Pasep, do [Contribuição para Financiamento da Seguridade Social] Cofins e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (MOTA, 2012, p. 7).

Os empresários também foram questionados acerca dessa legislação. A opinião geral “é que está sendo levado mais em consideração a empresa ser brasileira do que ela agregar tecnologias”. Em outras palavras: “seria necessário conciliar o mercado estrangeiro com o brasileiro e assim fortalecer o mercado nacional”.

Esse último ponto de vista é compartilhado tanto pelos representantes das empresas quanto por outros estudiosos que se debruçaram sobre a nova legislação (MOTA, 2012, p. 9). Desse modo, no equilíbrio dos benefícios do governo às indústrias nacionais, há de se ter o cuidado de não as tornar pouco competitivas para o mercado internacional. Além disso, como os próprios empresários observam, a prioridade deve ser o país – e nem sempre as tecnologias que mais bem o atendem são as produzidas em território nacional, ainda que se dê prioridade a estas.

Também é importante que se protejam as firmas nacionais de serem compradas pelas firmas de fora, evitando o que se constatou, na pesquisa, como uma das principais estratégias das empresas internacionais, que também é verificada por outros pesquisadores: “Convém ressaltar a possibilidade legal de aquisição de empresas nacionais atuantes em defesa por empresas e consórcios estrangeiros, com possíveis prejuízos para as tecnologias sob domínio nacional e para os esforços de investimentos públicos efetuados por meio de agências de fomento” (LONGO; MOREIRA, 2013, p. 277-304).

Complementarmente, 77,8% dos empresários que responderam ao websurvey atribuíram importância “alta ou muito alta” para o fato de se considerar que governos de outros países auxiliam as suas empresas mais do que o governo brasileiro faz com as dele, conforme destacado anteriormente. Ou seja, as firmas querem o apoio do governo, mas de forma que possam crescer em competitividade internacional.

Nesse ponto, é fundamental ressaltar os benefícios das parcerias entre: governo/militares; universidades/institutos de pesquisa; e empresas; cumprindo, assim, a Estratégia Nacional de Defesa:

Resguardados os interesses de segurança do Estado quanto ao acesso a informações, serão estimuladas iniciativas conjuntas entre organizações de pesquisa das Forças Armadas, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras. O objetivo será fomentar

o desenvolvimento de um complexo militar universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil (BRASIL, 2012).

Conforme demonstrado, das empresas que responderam ao websurvey, 14% consideram que parcerias com centros de pesquisa militares tiveram uma importância “alta” para desenvolver inovações entre 2010 e 2013. Outras 14% consideram que tal importância foi “média” e 71% a consideram “baixa ou não relevante”. Quanto a centros de pesquisa civis, 14% das empresas consideram as parcerias de “alta” importância, enquanto 29% de “média” e 57% de “baixa” ou “não relevante”. Por fim, com relação às universidades, nenhuma empresa considerou que as parcerias foram de “alta” relevância de 2010 a 2013, enquanto que 43% afirmam que foram “medianas” e 57%, de baixa ou “nenhuma relevância” para o desenvolvimento de inovações.

Nota-se, assim, o quão distante o país está de estabelecer o que, nas palavras da Estratégia Nacional de Defesa, seria um “complexo militar universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual”.

Segundo dados da Capes, o Brasil possui 5.689 cursos de pós-graduação (CAPES, 2014). Possuindo tal estrutura acadêmica, o país tem se mantido entre os quinze com maior produção científica, de acordo com a Base Scopus¹¹. Nesse contexto, há comprovadamente potencial para modelos de inovação tecnológica que contemplem também a defesa.

Por exemplo: em 2005, 2008 e com republicação em 2013, foi realizada uma iniciativa de considerável receptividade com a comunidade acadêmica nessa área: o Programa Pró-Defesa (BRUSTOLIN, 2014, p. 67). Um alinhamento semelhante ocorreu com o Edital Pró-Estratégia, em 2011. Tratam-se de medidas pontuais e bem-sucedidas, que necessitam ser ampliadas e replicadas – afinal, toda essa estrutura universitária e de centros de pesquisa precisa ter maior integração com a base industrial, a fim de ampliar a pesquisa básica e aplicada em ambas.

As parcerias entre governo, universidades e indústrias impulsionaram o complexo de defesa dos Estados Unidos e continuam

¹¹ Conforme dados de The SCImago Journal. Disponível em: <<http://goo.gl/43Dycm>>. Acesso em: 10 jul. 2015

sendo replicadas, com as devidas adaptações institucionais, por países como Coreia do Sul e Israel (BRUSTOLIN, 2014, p. 9). Ao cumprir a END, sobretudo nesse preceito norteador, o Brasil estará ampliando fortemente o desenvolvimento da indústria, da pesquisa científica e, em última análise, da sua própria Defesa Nacional. Para esse viés há duas propostas, resumidas a seguir.

1) Uma mudança na dinâmica pela qual a Capes e o CNPq, dentre outras instituições públicas, fomentam a pesquisa na área de defesa, passando pela visita constante de uma equipe técnica a universidades e indústrias, com a intenção de preencher necessidades tecnológicas do governo na área, de forma semelhante ao que a Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) faz nos Estados Unidos (BRUSTOLIN, 2014, p. 100).

2) A criação de uma agência de fomento dentro do Ministério da Defesa, desde que esta tenha recursos próprios estáveis, não sujeitos a contingenciamentos, e que também atue de forma prática, conforme descrito acima.

Por fim, não há desenvolvimento industrial de defesa que resista à incerteza de contratos, falta de transparência das intenções do governo para aquisições, descontinuidade dos investimentos e custeios – tampouco a contingenciamentos corriqueiros no orçamento. Os depoimentos dos empresários apresentados nesta seção deixam isso muito claro. Em todo o mundo, pesquisa e desenvolvimento são feitos com continuidade e manutenção de investimentos, mediante resultados. Portanto, se se pretende desenvolver a Base Industrial de Defesa do Brasil, são fundamentais o planejamento de longo prazo e o progressivo aumento e manutenção dos investimentos governamentais no setor.

Neste sentido, o detalhamento e a vinculação orçamentária do Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa (PAED) é um bom começo. Isso só funcionará, contudo, se o país tiver uma clara e objetiva Política Tecnológica de Defesa Nacional, devidamente inserida nos Planos Plurianuais. Complementarmente, é necessária a criação de mecanismos legais que impeçam os contingenciamentos do orçamento, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 85/2003, que almeja vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das dotações consignadas ao orçamento das Forças Armadas, inicialmente, por um prazo de dez anos a partir de sua aprovação.

REFERÊNCIAS

ALLIANT TECHSYSTEMS. *ATK: corporate overview*, Washington, [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/QNgi15>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ALLIANT TECHSYSTEMS. *ATK defense. Orbital ATK*, Washington, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/ASgvkV>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ALVARENGA, G. V.; PIANTO, D. M.; ARAÚJO, B. C. *Impactos dos fundos setoriais nas empresas: novas perspectivas a partir da função dose-resposta*. In: PRÊMIO CNI DE ECONOMIA, 5. Disponível em: <<http://goo.gl/0ejz0H>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

AMARANTE, J. A. Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Orgs.). *As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: MD, 2004. (Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, 3).

AUTIO, E.; LAAMANEN, T. Measurement and evaluation of technology transfer: review of technology transfer mechanisms and indicators. *International Journal of Technology Management*, Geneva, v. 10, p. 643-664, 7 Aug. 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988. Art. 142. Disponível em: <<http://goo.gl/UUlrbg>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cnae 2.0. *CNAEWeb*, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/68ZT2o>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria no 069, de 14 de agosto de 1989. Brasília: Comando do Exército, 1989a.

_____. Portaria no 110, de 30 de novembro de 1989. Brasília: Comando do Exército, 1989b.

_____. *Gerenciamento de Equipamento de Proteção Individual no âmbito do COMGAP*. Brasília: Comando da Aeronáutica, 2005.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha do Brasil. *SGM-201: normas para a execução do abastecimento*. 6. ed. Brasília: SGM, 2009.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/NUgrPp>>.

_____. Ministério da Defesa. *Normas para administração de material do corpo de fuzileiros navais*. Brasília: Comando da Marinha, 2012.

_____. Lei no 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Brasília: Congresso Nacional, 2014a.

_____. Ministério da Defesa. *Estrutura e funcionamento da Comissão de Segurança do Trabalho (CST)*. Brasília: Comando da Aeronáutica, 2014b.

_____. Base Industrial de Defesa. *Ministério da Defesa*, Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/1REtQU>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Balança comercial brasileira – 2013*. Brasília: Mdic, 2014d. Disponível em: <<http://goo.gl/9NfyMT>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRUSTOLIN, V. *Inovação e desenvolvimento via defesa nacional nos EUA e no Brasil*. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Harvard University, Rio de Janeiro/Cambridge, 2014.

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Mestrados/Doutorados reconhecidos*. Brasília: Capes, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/V03ML0>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. Fundos setoriais. *CNPq*, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/bbVJ5w>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

COOPER, J. *Reconstructing history from ancient inscriptions: the Lagash-Umma border conflict*. Malibu: Undena Publications, 1983.

ELBIT SYSTEMS. Areas of business. *Elbit Systems*, Haifa, [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/Li3wgB>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Areas. *Elbit Systems*, Haifa, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/B5L1i1>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Introduction. *Elbit Systems*, Haifa, [s.d.].c. Disponível em: <<http://goo.gl/B5L1i1>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ST ENGINEERING – SINGAPORE TECHNOLOGIES ENGINEERING. *Overview*, [s.d.].a. Disponível em: <>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. *Products and solutions*, [s.d.].b. Disponível em: <www.stengg.com/products-solutions/listing-by-product-category>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Você no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/a9cbwF>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. O que são fundos setoriais. *Finep*, Brasília, dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/TB8ZCf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FREEMAN, S. P.; WEZEMAN, P. *The SIPRI TOP 100 arms-producing and military services companies*: 2012. Stocolmo: Sipri Fact Sheet, Jan. 2014.

GABINO, A. A evolução da defesa química, biológica, radiológica e nuclear do Exército Brasileiro. *Revista Operacional*, Rio de Janeiro, 26 dez. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/zVtfKi>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

GENERAL DYNAMICS. About GD. *General Dynamics*, New York, [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/9syh8X>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Corporate overview. *General Dynamics*, New York, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/cK3IRm>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Supplier diversity. *General Dynamics*, New York, [s.d.].c. Disponível em: <<http://goo.gl/jnrHQd>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

GENERAL DYNAMICS. *Brochure*. New York: GD, 2012.

HARRIS CORPORATION. About. *Harris*, Melbourne, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/2wGTzV>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Products: defense. *Harris*, Melbourne, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/M4SnSr>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL. Patente. *Portal Inpi*, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/m04pDz>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Aumento da escolaridade amplia renda do trabalho. *Ipea*, Brasília, 7 out. 2013. Disponível em <<http://goo.gl/4kFR4K>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

JUCÁ, F. Entenda os diferentes tipos de patentes. *Endeavor Brasil*, São Paulo, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xU6kXy>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

LIMA, M. Senado aprova lei que obriga uso prioritário de armas não letais em ações policiais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/UoRWbm>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-304, jul./dez. 2013.

MOLAS-GALLART, J. Dual use technologies and the different transfer mechanisms. *CoPS Publication*, Brighton, n. 55, p. 3, Aug./Sept. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Wysejb>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MOTA, R. M.; RODRIGUES, G. A. P. *Debatendo o fortalecimento da BID no Brasil*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 6. São Paulo: Abed, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/WsNQFm>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ORDNANCE FACTORIES. History. *Indian Ordnance Factories*, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/GJWxEX>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ORDNANCE FACTORIES. Our units. *Indian Ordnance Factories*, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/pgvaY4>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Sporting arms. *Indian Ordnance Factories*, [s.d.].c. Disponível em: <<http://goo.gl/r9nypv>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PADILHA, L. Projeto Cobra. *Defesa Aérea e Naval*, Rio de Janeiro, 15 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ideC46>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

RHEINMETALL. About the company. *Rheinmetall Defense*, Düsseldorf, [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/lkReLS>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Corporate history. *Rheinmetall Defense*, Düsseldorf, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/UhAArU>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Weapons and ammunition. *Rheinmetall Defense*, Düsseldorf, [s.d.].c. Disponível em: <<http://goo.gl/bKRlep>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ROCKWELL COLLINS. Precision targeting and weapons. *Rockwell Collins*, [s.d.].a. Disponível em: <<http://goo.gl/ps9sfb>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Company history. *Rockwell Collins*, [s.d.].b. Disponível em: <<http://goo.gl/e6MD4f>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SCHUMPETER, J. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Crêterios de classificaçã de empresas*. Brasília: Sebrae, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/JtFp1q>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *The Sipri Top 100 arms producing and military services companies in the world excluding China*: 2012. Stockholm: Sipri, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/gzz1Tx>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

VASCONCELOS, F.; CYRINO, A. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 20-37, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/5qR7cy>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

WILLOUGHBY, K. W. *Technology choice: a critique of the appropriate technology movement*. Boulder; London: Westview Press, 1990.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

BASHFORD, D. *Helmets and body armor in modern warfare*. Augsburg: Taschenbuch, 2008.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Programa BNDES de Apoio a Micro, Pequena e Média Empresa Inovadora. *BNDES*, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/awwLoY>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Decreto no 2.553, de 16 de abril de 1998. Regulamenta os Arts. 75 e 88 a 93 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília: Presidência da República, 1998.

_____. Decreto no 3.665, de 20 novembro de 2000. Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria no 764/MD, de 27 dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília: MD, 2002.

_____. Portaria no 611/MD, de 12 maio de 2005. Dispõe sobre a instituição da Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID). Brasília: MD, 2005.

_____. Portaria no 899/MD, de 19 julho de 2005. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). Brasília: MD, 2005.

BRASIL. Portaria no 777/MD de 31 de maio de 2007. Instituiu a Comissão de Implantação do Sistema de Certificação, Metrologia, Normalização e Fomento Industrial (COMISCEMEFA). Brasília: MD, 2007.

BRASIL. Lei no 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Aumento da escolaridade amplia renda do trabalho. *Ipea*, 7 out. 2013. Disponível em <<http://goo.gl/4kFR4K>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

LANDMINE AND CLUSTER MUNITION MONITOR. Singapore. *The Monitor*, Geneva, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/EWJHtZ>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PURSELL, C. W. (Ed.). *The Military-Industrial Complex*. New York: Harper and Row, 1972.

RILLER JUNIOR, V. Fabricação conjunta fez a diferença. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 dez. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CTsYaB>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SMITH, R. M. *Military enterprise and technological change*. Cambridge: The MIT Press, 1985.

ST ENGINEERING. Overview. *ST Engineering*, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/1aDGz6>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Products and solutions. *ST Engineering*, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/hn4phu>>. Acesso em: 10

Recebido em: 15/07/15

Aceito em: 09/09/15

RESPONSABILIDADE CÍVICO-SOCIAL E A MEDICINA MILITAR

Sandra Maria Becker Tavares ¹

RESUMO

As Ações Cívico-Sociais (ACISO) desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras têm conceitos de Responsabilidade Civil e de Responsabilidade Social, mas que isoladamente não as definem em sua completude. A questão foi explorada e consolidada neste constructo teórico sendo proposto o termo Responsabilidade Cívico-Social, pois acredita-se que ser social é ser civil e cabe ao Estado provocar a sociabilidade onde existe tal fragilidade. Ao mesmo tempo que deve também fomentar o amadurecimento social e os mecanismos sociais de controle para evitar a dependência ou o ufanismo nacionalista.

Palavras-chave: Responsabilidade; Civil; Medicina militar.

¹ Doutora em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva pela Fundação Oswaldo Cruz (2014). É professora efetiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Saúde Coletiva e Defesa Nacional atuando principalmente nas seguintes áreas: bioética, logística e mobilização nacional e informação em saúde.

CIVIL SOCIAL RESPONSIBILITY AND THE MILITARY MEDICINE

ABSTRACT

Civic and Social Actions (ACISO) developed by the Brazilian Armed Forces regard concepts of Civil Liability and Corporate Social Responsibility, which do not define its thoroughly. The subject was explored and consolidated in this theoretical construct proposing the concept "Civil Social Responsibility", because it is believed that being social correspond to being civil, and it is the duty of State to generate the sociability where fragility is present.

At the same time, it should stimulate social maturity and social mechanisms of control, to avoid the dependence of State or ufanism.

Keywords: responsibility; civic; military medicine.

INTRODUÇÃO

Em razão das transformações sociais, tecnológicas e ambientais ocorridas nos séculos XX e XXI, os comportamentos humanos eram avaliados considerando apenas o que era certo ou errado ou justo/injusto (ARANHA, 2005; p. 198-9). Não que a atual linguagem moral tenha descartado esses juízos morais.

Ao contrário, permanecem utilizados, sendo o primeiro referente à conduta do indivíduo e o segundo quanto à distribuição de algo. Mas a emergência das discussões sobre fato e valor, risco e pluralismo moral mostram que alguns conflitos necessitarão serem reexaminados sob seus diversos aspectos para se discutir a vida moral, em nível individual e coletivo.

O mundo do trabalho na sua abrangência ético-moral seja nas relações estabelecidas entre o profissional e ele mesmo como indivíduo, seja entre ele e seus pares e entre ele e a sociedade, por esses motivos explicitados, captou o interesse acadêmico sobre a temática.

A ética profissional, por sua vez, diz respeito ao ethos resultante das relações estabelecidas entre o meio interno e externo de uma

corporação. Segundo Durand (2007, p. 85), ela trata da reflexão acerca dos direitos e obrigações do profissional com aquele a quem presta seus serviços, incluindo sua corporação.

Este autor a denomina ética coletiva, em razão do grande interesse corporativista que minimiza as questões de justiça social. Pode-se exemplificar isso, quando em casos específicos, a preocupação dos profissionais se direciona somente para a sua exclusiva clientela e seus pares minimizando os problemas ou danos causados a outros indivíduos ou grupos sociais, mesmo que as dificuldades enfrentadas pelos “outros” sejam atinentes ao ofício praticado por aquela corporação.

E em um mundo competitivo, tal fato tornou-se um grande problema que tem afetado a todos, pois no bojo da evolução das profissões, as corporações foram adquirindo direitos e responsabilidades próprias e viraram identidade coletiva diversa dos indivíduos que as integram (CARVALHO, 2013). Assim como as pessoas, hoje as corporações podem nascer, morrer, exercer e violar os direitos humanos e até serem julgadas e condenadas por crimes.

Na construção da cidadania moderna, a ética profissional vem requerendo do indivíduo e da corporação à qual se vincula, a preocupação pelo bem comum da sociedade. A orientação para o serviço e as relações profissionais como visto, determinam o reconhecimento de uma profissão pela sociedade. Cada profissional carrega em si a tarefa de sedimentar e divulgar sua profissão.

Como fazer isso? Através de dois termos, muito pesquisados nos últimos anos: a responsabilidade civil e a responsabilidade social. De acordo com Cavalieri Filho (2010, p.2-3) o termo responsabilidade é distinto do termo obrigação. A responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo, ou seja, conseqüente à violação da obrigação. No caso de alguém não cumprir sua obrigação (dever jurídico originário) terá o dever de compor o prejuízo decorrente.

Figueiredo et al (2006) explicam que o termo responsabilidade alberga em si, concomitante, os sentidos moral e jurídico. Para eles, isso justifica o ordenamento ético-legal imposto às profissões como forma de preservar seus membros e a comunidade em geral, de danos colaterais. Em suas palavras (2006, p.45):

Quando a ação do agente fere a lei penal, diz-se responsabilidade criminal, quando transgride a lei civil, diz-se responsabilidade civil, quando há infração

às normas definidas nos Códigos de ética, diz-se responsabilidade ética, e quando implicam em desobediências aos demais atos normativos dos Órgãos disciplinadores do exercício das profissões, diz-se responsabilidade disciplinar, que poderá ser de natureza técnico-administrativa. Todavia, essas esferas da responsabilidade se encontram, pois, na violação da norma de Direito e também está presente a falta de ética.

Ou seja, o decisor deve considerar igualmente os aspectos éticos e legais envolvidos em qualquer uma de suas opções disponíveis.

Para Manduca (2014, p. 2), nas esferas da vida social a Responsabilidade Civil (instituto jurídico) e a Responsabilidade Social (expressão da ética social) “são dois instrumentos efetivos de construção, socialização e defesa de um padrão ético que leva à sociabilidade e à cidadania”. Explica que, nos anos 70, as empresas passaram a disponibilizar recursos para ações voltadas para a assistência social e meio ambiente (MANDUCA, 2014), ação denominada “Responsabilidade Social”. Desde então, especialmente com relação às empresas, a Responsabilidade Social tem sido adotada e estimulada.

Na atualidade, a Norma Internacional ISO 26000/2010 (GRETHER, 2014) vigente, na Seção 4 prevê sete princípios: prestação de contas e responsabilidade; transparência; comportamento ético; respeito pelos interesses dos stakeholders²; respeito pelo Estado de direito; respeito pelas normas institucionais de comportamento; respeito pelos direitos humanos.

Mas, esse movimento extrapolou o âmbito corporativo e tornou-se interessante forma de movimento social, incluindo a criação de Organizações Não-Governamentais. Animador da “Ação da cidadania contra a fome, a miséria e a favor da vida”, Herbert de Souza (IBASE, 2014), o Betinho, afirmava que a Responsabilidade Social deve ser encarada como solidariedade, uma forma de justiça distributiva que de forma resumida significa realizar uma distribuição equitativa, justa e apropriada de bens em uma sociedade. De acordo com Beauchamp e Childress (2002, p. 352), os problemas relacionados a isso geralmente passam a ocorrer em períodos de escassez e de competição.

² Stakeholders: qualquer indivíduo ou organização, instituição ou corporação que tenha interesse em um mesmo Projeto.

No entanto, mundo afora, foram identificados usos inapropriados, abusos da parte de corporações e governos na negociação de vantagens e na busca de mudança da imagem corporativa junto à determinada população para o desvio da atenção de graves problemas e relativização das más condições de trabalho.

Como exemplo, pode-se citar o uso da medicina no pós-guerra e em missões humanitárias e de paz. Para Chamberlin (2013, p. 15), referindo-se à complexidade moral dessas ações, o âmago do problema moral reside na priorização da estratégia em si, e não no uso da medicina como ferramenta estratégica com justa intenção humanitária. Huntington (1966, p. 27), em sua perspectiva, ponderou que o profissional ao se recusar a aceitar a responsabilidade social deixa de ser profissional quando utiliza sua expertise para fins antissociais, uma vez que é um técnico em exercício de um serviço essencial para o funcionamento daquela sociedade além de estar inserido naquele contexto social.

Por outro lado, com relação à Responsabilidade Civil, a expressão diz respeito ao dever de reparar danos infringidos a outrem e têm como principais elementos a conduta humana, o nexo de causalidade e o dano ou prejuízo.

MÉTODO E DISCUSSÃO

Este texto objetiva discutir a expressão “Responsabilidade Cívico-Social” como conceito atinente às Ações Cívico-Sociais (ACISO) desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras partindo de excerto de um estudo qualitativo, descritivo, com levantamento realizado com um grupo de 12 médicos militares, em uma instituição militar de saúde brasileira (TAVARES, 2014, p. 21).

Foi desenvolvida a partir da ideia de que a relação entre “Responsabilidade Civil” e “Responsabilidade Social” requer que o cidadão (seja ele civil ou militar) se perceba como agente moral, ciente da relação causal entre suas ações individuais, profissionais e as possíveis consequências delas ao coletivo, quando se depara com situações de incerteza na área da saúde.

A sociedade brasileira reconhece em suas Forças Armadas a responsabilidade de defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais e por qualquer destes, a lei e a ordem. Isso está posto em nossa Constituição vigente, como disposto em seu Artigo 142 (BRASIL, 1988).

Assim como as Ações Cívico-Sociais (ACISO), realizadas por elas, também são reconhecidas pela sociedade brasileira pelo caráter humanitário e de desenvolvimento nacional ou as ações de Medicina Operativa em geral, são de caráter temporário.

Forças Armadas de todo o mundo as realizam, com outras denominações, em diversos pontos do globo terrestre. Entretanto, algumas recebem críticas pela exploração de populações vulneráveis, da oferta de serviços desconectados das necessidades efetivas quanto ao tipo e ainda, com relação ao tempo da oferta do serviço àquela população (CHAMBERLIN, 2013).

Esse não é o caso de nossas Forças Armadas, pois aqui concretizam a presença do Estado Brasileiro, representado pelo corpo de saúde militar, seja em áreas longínquas, de difícil acesso ou sub-habitadas; ou atuando em desastres antropogênicos/naturais; ou, ainda no exterior, em missões humanitárias/de Paz. Historicamente, o corpo de saúde militar vem contribuindo internamente com a instituição das campanhas de vacinação em massa, com o controle e combate a endemias e epidemias, ações educativas em saúde e com a instituição do Projeto Rondon e o do Programa Calha Norte.

Desde os anos 60, as Forças Armadas vem desenvolvendo ações sociais complementares à sua missão precípua (BRASIL, 1988). Hoje são três Programas principais - Projeto Rondon; Projeto Soldado Cidadão; e, Programa Calha Norte. O Programa mais antigo é o Projeto Rondon, implementado de 1967 a 1989 quando foi interrompido, mas retomado em 2005 até os dias atuais.

Além destes Programas, ocorre uma quarta frente, representada pelas "Ações Subsidiárias" inerentes a cada Força, ações que são prioritárias, específicas (BRASIL [2015]). Dentre essas, a Força Aérea Brasileira inclui a operação do Correio Aéreo Nacional, o controle do espaço aéreo e outras.

O Exército fiscaliza e controla a produção e o comércio de produtos bélicos; executa obras de engenharia contribuindo para a infraestrutura em nosso país e participa nas ações de Defesa Civil em situações de desastres. A Marinha do Brasil, por sua vez, realiza patrulha fluvial em áreas de fronteira e disponibiliza pessoal do seu corpo de saúde para operações junto às populações ribeirinhas na região amazônica. Já o Corpo de Saúde de cada Força Singular, tem importante demanda na assistência à saúde do militar e de sua família. Face às novas realidades internas e externas de profissionalismo militar na busca de excelência no desempenho de

cada atividade-fim, cada Força criou nichos específicos de emprego para o seu corpo de Saúde como o da Medicina Aeroespacial que contempla a saúde do aeronavegante e a segurança de vôo; o da Medicina Operativa da Marinha, responsável por operações anfíbias e ribeirinhas, em ambientes glaciais e na defesa, em casos de acidentes/ataques nuclear, químico e biológico e o do Exército em Missões de Paz e Humanitárias.

O esforço empreendido ganhou reconhecimento dos pares tanto no meio militar quanto no meio civil, principalmente após as dramáticas situações internas decorrentes da catástrofe natural em Teresópolis (RJ) e o incêndio da boate Kiss, em Santa Maria (RS). A interoperacionalidade entre diversos órgãos e instituições, dos três níveis de Governo, civis e militares, resultou em rápida intervenção e diferenciada resposta às vítimas e familiares.

O profissionalismo da atividade-fim aliado a essas ações de interface com a sociedade como um todo, em situações onde existam demandas excepcionais, fizeram nascer nas Forças Armadas o desejo de criar um Centro Conjunto de Medicina Operativa. As discussões prosseguiram e existe a meta para que no ano de 2021, seja inaugurado o referido Centro de forma a otimizar a atuação conjunta em operações de Missões de Paz, calamidades ou situações de conflitos (BRASIL, 2014).

Em nível nacional, ações como a ida dos Navios de Assistência Hospitalar – NasH ou Navios da Esperança (BRASIL-Programas, 2015), da Marinha do Brasil, recebem elogios e colaboram para efetivar a presença do Estado brasileiro em locais onde as populações enfrentam dificuldades para ter acesso aos serviços de saúde.

No exterior ou no interior do país, em missões humanitárias ou de paz têm papel crucial para a testagem da Logística, Mobilização e do aprimoramento profissional militar, em especial para o seu Corpo de Saúde incluindo a eventual assistência de saúde em regiões inóspitas e de difícil acesso em território nacional.

Como é do conhecimento geral, a saúde é um dos bens do Estado brasileiro, tutelado pela Constituição de 1988, em seu artigo 196 (BRASIL, 1988). Infelizmente, apesar das políticas planejadas e implantadas na área de saúde, habitantes de locais distantes dos grandes centros urbanos, inúmeras vezes esbarram em diferentes dificuldades, especialmente aquelas de ordem logística, para terem garantidos seus direitos à saúde de forma universal, integral e equitativa como preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Em diversas ocasiões, o Corpo de Saúde militar tem contribuído com as políticas públicas de saúde, desenvolvendo ações como controle de epidemias, por exemplo, com vacinação em massa, educação em saúde e controle de vetores, nos mais distantes locais de nosso país. Nessas missões, o médico militar encontra-se regulado pelo Estatuto Militar - Lei no 6.880/80 ou se foi sua opção, também pela Resolução CFM³ n° 1.931, de 24/09/2009 (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2009). A responsabilidade civil do médico, individualmente, encontra-se prescrita no conjunto do Código de Ética Médica e do Código Civil Brasileiro.

A responsabilidade civil do médico, individualmente, encontra-se prescrita no conjunto do Código de Ética Médica e do Código Civil Brasileiro. Mas a figura do médico militar em uma ACISO corporifica uma ação do Estado brasileiro, mas não exclui a sua responsabilidade civil. Sabendo-se que a responsabilidade civil do Estado é um princípio constitucional (MEIRELLES, 2012 p. 724), caso uma ou mais ações realizadas em uma ACISO resultem em dano, poderão ser compreendidas como responsabilidade objetiva – do Estado e subjetiva – do médico militar.

Pois, é importante aqui lembrar a existência do instituto da responsabilidade civil no âmbito das relações privadas e estabelecidas pelo Código Civil e há a responsabilidade do Estado, estabelecida constitucionalmente que responde pela lógica do direito administrativo e não do direito civil. No entanto, caso o médico tenha se declarado estritamente militar, responderá, prioritariamente, ao Código Penal Militar. Vale ainda ressaltar que existem causas excludentes da responsabilidade civil, que se ajustam ao caso da medicina exercida pelas Forças Armadas, com (DIAS, 2011): estado de necessidade e legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito, caso fortuito e força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima.

Isto posto, os conceitos específicos de Responsabilidade Social⁴, existentes na literatura acadêmica (MANDUCA, 2014; GREYER, 2014; ALMEIDA, 2002; PAIVA, 2011), não se ajustaram de forma completa às ACISO. Ocorreu o mesmo quanto ao termo Responsabilidade Civil⁵ profissional ou do Estado, que isoladas atenderam à perspectiva da justiça comutativa ou da justiça como virtude, pela prescrição de resposta aos danos causados, apesar da primeira ter caráter mais restritivo e a outra ser

³ CFM: Conselho Federal de Medicina.

⁴ Responsabilidade Social: sem consenso definitivo na conceituação. Em geral, são ações de cidadania preocupadas com a transparência e o meio ambiente.

⁵ Responsabilidade Civil: dever de responder à ação.

mais ampla. Isso foi constatado na tentativa de tomar estes conceitos por empréstimo de outros saberes.

Igualmente a ideia de simplesmente mesclá-los pareceu inapropriada à primeira vista, apesar de Manduca (2014, p. 2) afirmar a existência de nexos entre eles. Para este autor, apesar de serem dois temas distantes possuem nexos de ordem histórica decorrentes da complexidade da sociedade moderna e também no campo político e ideológico, condicionados por padrões éticos. Essa foi uma das razões para propor o termo Responsabilidade Cívico-Social com a ideia de Responsabilidade Social.

Nesta nova perspectiva, a Responsabilidade Cívico-Social abrangeria tanto os conceitos de ações realizadas para o bem-comum da coletividade, como abarcaria os fundamentos da Política e da Estratégia Nacional de Defesa.

Tal concepção originou-se do fato de partilhar-se da ideia kantiana de que a perpétua paz advirá da eliminação das fronteiras. Fronteiras essas não apenas territoriais, mas decorrentes da diversidade cultural humana. E, para isso, é preciso colocar-se no lugar do outro, aprender que cada um, apesar de ser único, faz parte de um todo. Esse é um processo aprendido, não inato, que se denomina civilidade, sendo construído no dia-a-dia do convívio.

Para a paz sem fronteiras, a ideia da individualidade, de pertencimento territorial, deve estar intrinsecamente aliada à ideia da pluralidade do outro, nos mais diversos espaços culturais do coletivo. Viver o cotidiano das atividades em grupos humanos é ser social. Viver em sociedade requer civilidade. Logo, ser social é ser civil.

Quando a atrofia social existe, acredita-se, como Manduca, que há necessidade do Estado provocar a sociabilidade (MANDUCA, 2014 p. 7-8) e ser preciso que seus agentes considerem os conflitos de interesse e os riscos assumidos pelo próprio Estado de forma a não se perpetuarem situações de dependência nem ser fomentado nacionalismo extremo.

Em outras palavras, para este autor, em espaços onde o tecido social é frouxo, cabe ao Estado oferecer ferramentas para fomentar, reforçar, a organização social, mesmo que os primeiros passos se deem através de ações consideradas de caráter assistencialista, de forma que, com o tempo encontrem autonomia, o respeito ao outro e a manutenção da paz. Uma vez amadurecida, a sociedade desenvolverá mecanismos de controle para evitar os dois extremos, com relação ao Estado: a

dependência ou o ufanismo nacionalista. Por essas razões, defende-se a adoção do termo responsabilidade cívico-social para todas as ações do Estado ou da sociedade em geral, em que se fomente a civilidade, enquanto pertencimento territorial, cultural e respeito ao outro, como ferramenta para construção de uma justa sociedade.

Diante do exposto, identifica-se, na atividade do médico militar nas ACISO, um exemplo do que se considera responsabilidade cívico-social. Os Navios da Esperança (Marinha do Brasil), já citados anteriormente, concretizam a responsabilidade cívico-social, materializada pela assistência à saúde ou de qualquer outra natureza prestada à determinada coletividade como membro do Estado.

Outro exemplo vem da empiria da pesquisadora. Em uma palestra em ambiente formal de ensino, o responsável por uma ACISO em determinada cidade na Amazônia relatou ter sido procurado pelo prefeito para solicitar-lhe a construção de uma imensa cobertura, semelhante a uma grande oca, na praça central da cidade. O responsável ficou inicialmente perplexo, pois não cogitou semelhante pedido. Afirmou até que tal solicitação não estava prevista no orçamento.

O prefeito então o levou ao local e explicou que a vinda do Navio-Esperança acarretava o deslocamento de grande massa de pessoas para a cidade em busca de atendimento e por não ter acomodações minimamente dignas, ao chegarem ficavam várias horas, dias ao relento e por isso teve a ideia de solicitar a referida construção.

A compreensão da necessidade mobilizou os esforços das Forças Armadas e dos moradores do local e a construção foi concluída. Antes da chegada do navio, muitas pessoas já haviam se instalado com redes e cadeiras sendo ainda possível, sistematizar a distribuição de água e alimentos naquele espaço.

Assim a população assistida pode vivenciar também o sentimento de pertencimento à nação, como membro de um país que integra e valoriza cada um de seus habitantes, em suas necessidades gerais e específicas, mesmo nos locais mais inóspitos. Tal fato vai ao encontro da afirmativa de Paiva (2011, p. 193-214) quando afirma que é necessário chegar a acordo societário através de amplo consenso aliado à confiança dos cidadãos de que irão usufruir desse acordo aliado ao desejo ou disposição para propostas alternativas.

Ela chegou a esta conclusão ao analisar as conceituações sobre civismo e cultura cívica de Tocqueville, Putnam, Almond e Verba

dentre outros, em texto que indagava como o civismo contribuía na interpretação das formas de participação para consolidar a democracia. Ao se considerar a saúde da população de um país, por exemplo, como um objeto imprescindível à Defesa Nacional, as ações nacionais voltadas para preservar e manter a saúde em níveis adequados são consideradas estratégicas, inclusivas, motivadoras e de acesso aos direitos sociais.

Outras tantas iniciativas pontuais por parte de instituições militares, quer seja junto a comunidades com foco em atividades esportivas ou de recreação quer seja através de obras de médio e grande porte de infraestrutura que promovem a integração nacional, (exemplo: construção de aeroportos e rodovias), contribuem para que o cidadão civil identifique no militar outro cidadão, integrante do mesmo espaço de convívio social.

Essas ações, além de integradoras, servem para que, tanto o meio civil quanto o meio militar, identifiquem vocações, procedimentos comuns e a necessidade de ajustar métodos de trabalho. Dois textos contidos em sítios eletrônicos ilustram parte do que foi aqui exposto. Ambos dizem respeito às ACISO. O primeiro foi retirado do site do ministério da Defesa relativo ao Programa Soldado Cidadão e o outro do 5º Distrito Naval explicando o que são Ações Cívico-Sociais. Seguem descritos:

Com uma formação voltada para a cidadania e responsabilidade social. “(BRASIL-Defesa e Segurança, 2015)”

“auxiliar as comunidades a solucionar os seus problemas prementes desenvolvendo o espírito cívico e comunitário do cidadão, além de disseminar as formas de ingresso na Marinha do Brasil”. (BRASIL, 2015)

Há de se considerar que o tempo de paz é paradoxal para a atividade militar, pois as tropas militares existem para garantir/manter a paz. Porém, o custo à sociedade com a manutenção e aparelhamento das Forças, suscita questionamentos e debates relativos à justiça distributiva.

Durante épocas sem excepcionalidades, o emprego das tropas no desenvolvimento de ações estratégicas complementares, em áreas como infraestrutura e saúde, possibilita à sociedade civil lançar um olhar diferenciado sobre a alocação de recursos, expertise e confiabilidade em suas Forças Armadas.

Efetiva interface ocorre entre algumas ACISO e as atividades extensionistas universitárias, especialmente com relação ao Projeto Rondon. Vale lembrar que para toda ação planejada ou implantada, na área de saúde ou de qualquer outra com caráter de extensão, estará presente o risco de se privilegiar uma das partes envolvidas em detrimento da mão dupla que deveria ser alcançada. Em análise crítica realizada a cerca de três anos atrás, Andrade (2012, p.2-12) apontou este fenômeno. Seu estudo partiu da premissa de que o referido Projeto pode ser considerado como extensão universitária e que um dos principais objetivos é: "...consolidar no universitário brasileiro o sentido de responsabilidade social, coletiva, em prol da cidadania, do desenvolvimento e da defesa dos interesses nacionais".

Naquele momento do recorte metodológico e temporal (ano de 2012) de seu estudo, encontrou um dos sentidos sendo privilegiado. O autor ressaltou a importância do Projeto Rondon para os alunos extensionistas e para as comunidades no sentido de despertar a cidadania, mas fez um alerta para a visão ainda paternalista da parte das universidades participantes na elaboração e execução das ações nos municípios e sugere mudanças nas concepções de planejamento e realização (2012, p.19).

Na perspectiva da Responsabilidade Cívico-Social aqui defendida, a mão deve ser dupla, pois cabe ao Estado, além de estimular e contribuir para o desenvolvimento também deve fortalecer a autonomia das instituições de forma a evitar a dependência ou o ufanismo nacionalista. A civilidade deve ser fomentada em todos os níveis, considerando a estreita relação entre as pessoas ou grupos envolvidos e a busca de pontos convergentes entre as propostas postas à mesa de negociação. Em especial nas ações de saúde, sejam elas de natureza educativa ou intervencionista, é necessário que estejam coadunadas às ações cívicas anteriormente planejadas, para que não redundem em prejuízo econômico, físico ou ético-moral para algum dos envolvidos.

Este ponto da discussão traz também à baila, a capacitação didático-pedagógica do médico militar para o enfrentamento de questões éticas decorrentes da diversidade de fatores geopolíticos e culturais. As ACISO o expõem às realidades nacional/internacional e a apropriação intelectual de normas instituídas, como as Leis nº 6.681/1979; nº 6.880/1980 e as resoluções CFM no 1931/2010 e CNS⁶ no 466/2012, podem contribuir

⁶CNS: Conselho Nacional de Saúde

para minimizar dúvidas ou enganos quando é requerido algum posicionamento ético do profissional durante suas atividades do trabalho, em especial, naquelas situações consideradas como excepcionalidade.

Através do levantamento realizado por Tavares (2014), percebeu-se que no grupo estudado, havia um claro contraste entre o conhecimento da norma específica militar, da norma médica específica e aquelas correlatas às atividades do médico militar. Todos os doze entrevistados afirmaram conhecer o Estatuto Militar (Lei no 6.880/1980) no curso de adaptação, logo após ingresso na carreira militar assim como afirmaram conhecer o Código de Ética Médica desde sua graduação, pois permaneceram vinculados aos Conselhos Regional e Federal de Medicina. Quanto à Lei nº 6.681/1979, as respostas do grupo indicaram que oito dos entrevistados a conheciam parcialmente em contraponto a dois que disseram conhecê-la e outros dois que a desconheciam.

Por sua vez, a Resolução CNS no 466/201219 era pouco conhecida pelo grupo e, dos que a conheciam parcialmente, três referiram participar/ter participado de pesquisa acadêmica ou ter conhecimento dela em processos de mudanças administrativas institucionais. Apenas um dos entrevistados reconheceu a norma que a precedeu, Resolução CNS no 196/1996. Também foi constatada no mesmo estudo, através das falas dos entrevistados, a preocupação com o envio de médicos não ambientados para cenários diversos de suas atividades diárias, em razão do exíguo tempo para adaptação (TAVARES, 2014 p. 117).

Tal preocupação reveste-se de importância à medida que, em um contexto de novos conflitos armados, o corpo de saúde militar se encontrará diante da diversidade cultural e pluralismo moral de grupos humanos que requisitarão novos contratos, alianças, regras de conduta e opções éticas quando se deseja ser justo ou adequado. De forma expoente, outros aspectos como a interoperabilidade, a transnacionalidade e a sustentabilidade deverão ser considerados no planejamento, implantação e avaliação de uma ACISO. Cabe ainda assinalar as discussões acadêmicas acerca do Jus Post Bellum – JPB (COADY, 2012), referente à guerra justa, especificamente com respeito à finalização de um conflito armado envolvendo os aspectos logísticos, humanitários e estratégicos.

Todos estes aspectos ligados de forma direta ao que se define como profissionalismo militar, incluindo as peculiaridades das responsabilidades social, civil e da derivada cívico-social agora apresentada. Neste ponto, é importante lembrar que uma profissão é composta por pessoas que formam um corpo vivo, interativo com o meio, apto a crescer e evoluir. Como tal, a

profissão-corpo tem que ser justa com o todo (como parte de um corpo maior, que é a sociedade) e que, de forma similar é passível de adoecer e provocar adoecimento. E aí, para sua própria sobrevivência e sobrevivência do todo, devem entrar as medidas protetivas ético-morais conforme pactos realizados entre as profissões.

A precedência de uma sobre a outra, como no caso do médico militar, acarreta que medidas protetivas sejam tomadas visando apontar responsabilidades e em caso de dano ou efeito adverso, sejam avaliadas e julgadas adequadamente. Caso contrário, a constante flexibilidade entre uma e outra, determinará um limbo ético, gerando desconfiância por parte de quem recebe o serviço e insatisfação para o profissional íntegro.

Logo, concorda-se com Gracia (2010) ao ponderar que o maior desafio da ética profissional é universalizar a excelência fugindo do sentido paternalista. Ou seja, é preciso harmonizar a busca da excelência à renúncia aos monopólios e privilégios profissionais. Ao distinguir entre Ética do profissional, Ética nas profissões e Ética na Ciência, Ribeiro (2001, p. 62) escreve que, na modernidade, as questões éticas de um determinado âmbito das práticas sociais, surgem com maior rapidez e implicam em outras esferas da vida coletiva.

Para ela, as reflexões éticas da vida profissional são momentos incomuns da consciência pessoal e constituem-se em excepcionalidade da vida diária. Surgem naquelas ocasiões em que ocorre o confronto entre os valores e imperativos profissionais com a contestação do senso comum. Afirma ainda (2001, p. 67-8) que, as profissões codificadas dos ambientes institucionais, podem determinar afastamentos institucionais da Ética viva, em decorrência da passagem do tempo.

Algumas tendências como os riscos de envelhecimento institucional; as emergências de práticas profissionais distanciadas de reflexões éticas compartilhadas e dependentes, e, a transformação das instituições em instrumentos de defesa das corporações, quando afastadas dos anseios da sociedade em geral podem vir a resultar no afastamento lento e até mesmo o pleno esquecimento da Ética profissional.

Por isso, é necessário que existam outros mecanismos sociais de controle, externos à própria corporação. Com o objetivo de exemplificar, cita o caso do cientista e conclui que: “A Ética capaz de controlar e restringir a ação profissional [...] não pode ser uma tarefa exclusiva dos próprios profissionais”. Enfim, acredita-se também que a responsabilidade cívico-social deva ser compreendida, por civis e militares, sob essa mesma perspectiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao conceito aqui proposto de “Responsabilidade Cívico-Social” cunhado a partir de “Responsabilidade Civil” e “Responsabilidade Social” para as atividades médicas militares no âmbito das ACISO, entende-se que o mesmo pode ser extrapolado para outras áreas.

Considera-se que as ações nacionais voltadas para fomentar a adoção de estratégias ou construção de estruturas que permitam que a sociedade crie e permita amplo acesso aos direitos sociais em locais onde tais fatos não sejam possíveis, por razões de infraestrutura ou socioeconômicas, em tempos de paz ou exceção, serão bem vindas desde que submetidas ao controle social.

A tomada de decisão ética está implícita e deve ser constantemente treinada pelo profissional, pois processos decisórios em saúde, seja no meio civil ou militar, estão imbricados de valores (liberdade, vida, dentre outros). O ideal seria que o indivíduo ou grupo recebesse de forma sistematizada conteúdos de Ética Aplicada e Bioética mediante técnicas didático-pedagógicas como estudos de caso e simulações de tomada de decisão em situações de conflitos éticos.

Assim, em ambiente de ensino, seria colocado diante de seus receios, preconceitos individuais e coletivos, exposto a paradoxos ou dilemas éticos de forma a reconhecer ou identificar em fatos reais ou hipotéticos apresentados, posicionamentos éticos, aéticos ou antiéticos mediante processos de ensino-aprendizagem.

Não distante no tempo, o Brasil passou por período de exceção e hoje está amadurecido para acompanhar e avaliar a responsabilidade cívico-social, através de mecanismos sociais formais, como a instituição de normas ético-legais ou com a realização de outros estudos acadêmicos como este e tantos outros, em que se discute uma dentre tantas interfaces do âmbito militar com a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P.A. de. Ética e responsabilidade social nos negócios. *Comunicação & Inovação*, São Caetano do Sul, SP, v. 3, n. 5, p. 57-8, 2002.

ANDRADE, M. M. Análise crítica do Projeto Rondon sob a luz dos princípios da Tecnologia Social. In. CONGRESSO DE CULTURA E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA – SEMEANDO NOVOS RUMOS, 3., 15 a 20 jul. 2012, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2012. Disponível em: <http://cepial.org.br/inc/anais/eixo6/191_murilomartinsdeandrade.pdf> Acesso em: 26 jul 2015.

ARANHA, M. L. A., MARTINS, M. H. P. *Temas de Filosofia*. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2005.

BEAUCHAMP, T. L., Childress, J. F. *Princípios de Ética Biomédica*. 2. ed. São Paulo: Loyola; 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6680.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Programas Sociais*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais>> Acesso em: 22 jul 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Ações subsidiárias realizadas pela Marinha*. Brasília, [2015?]. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/acoes-subsidiarias/acoes-subsidiarias-realizadas-pela-marinha-do-brasil>> Acesso em: 22 jul 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Defesa e Segurança. *Marinha apoia Projeto Rondon no Arquipélago do Marajó (PA)*. Publicado em 23 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/01/marinha-apoia-projeto-rondon-no-arquipelago-do-marajo-pa>>. Acesso em: 22 jul 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Notícias. *Ministério da Defesa investe em Medicina Operativa*. 23/07/2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/16340-ministerio-da-defesa-investe-em-medicina-operativa>> Acesso em: 26 jul 2015.

BRASIL. Comando do 5º Distrito Naval. *Ação Cívico-Social*. Rio Grande, 2015. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/5dn/servicos/aciso.html>> Acesso em: 22 jul 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 9 mar. 2012.

CARVALHO, O.; MEDEIROS, J. Racionalidades subjacentes às ações de responsabilidade social corporativa. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 20, n. 64, p. 17-36, jan./mar. 2013.

CAVALIERI FILHO, S. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas; 2010.

CHAMBERLIN, S. M. E. The complicated life of a physician-soldier: Medical readiness training exercises & the problem of dual loyalties. *J. Biomedical Science and Engineering*, v. 6, n. 10, p. 8-18, Oct. 2013.

COADY, C. A. J. *The Jus Post Bellum*. In: TRIPODI, P.; WOLFENDALE, J. New wars and new soldiers: military ethics in the contemporary world. Series II. Farnham: Ashgate; 2012.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Resolução CFM nº 1.931, de 24 de setembro de 2009. Código de Ética Médica*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.portalmédico.org.br/novocodigo/integra.asp>> Acesso em: 13 abr. 2014.

DIAS, J.C. *Da responsabilidade civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris; 2011.

DURAND, G. *Introdução geral à Bioética: história, conceitos e instrumentos*. 2. ed. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; 2007.

FIGUEIREDO, A.C.; FREIRE, H.; LANA, R.L. *Profissões de saúde: bases éticas e legais*. Rio de Janeiro: Revinter, 2006.

GRACIA, D. *Pensar a Bioética: metas e desafios*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; 2010.

GRETHER, A.P. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ISO 26000. *Diretriz normativa de Responsabilidade Social*. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/IMAGENS/IMPRESA/APRESENTACOES/Apresentacao_Petrobras.pdf> Acesso em: 13 abr. 2014

HUNTINGTON, P. S. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações civis-militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS - Ibase. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/quem-somos>>. Acesso em: 29 jan. 2014

MANDUCA, P.C. *Responsabilidade civil e responsabilidade social: instrumentos para a construção de uma nova ética política*. 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_paulo_manduca.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014

MEIRELLES, H. L., ALEIXO, D. B., BURLE FILHO, J. E. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros; 2012.

PAIVA, A. R. Cultura cívica na consolidação democrática: atualidade de um conceito. *Desigualdade & Diversidade: Revista Ciências Sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 193-214, ago./dez., 2011.

RIBEIRO, A.C.T. Ética na Ciência: Aspectos Sociológicos. In: PALÁCIOS, M.; MARTINS, A.; PEGORARO, O. (Orgs.) *Ética, Ciência e Saúde: desafios da Bioética*. Petrópolis: Vozes; 2001.

TAVARES, S. M. B. *O médico militar brasileiro e os desafios éticos da profissão*. Tese (Doutorado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=736651&indexSearch=ID>> Acesso em: 22 jul 2015.

Recebido em: 10/05/2015

Aceito em: 09/09/2015

TEORIA NÃO OCIDENTAL & POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PROVOCAÇÕES DE UMA ANÁLISE COMPARADA DAS MOTIVAÇÕES PARA A POSIÇÃO COINCIDENTE BRASILEIRO-ARGENTINA EM TORNO DA CRIAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA.

Mariana Kalil ¹

RESUMO

No presente artigo, a Política Comparada é método que pretende provocar debates epistemológicos mais amplos a respeito das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos no Brasil.

¹Mariana Kalil é Doutoranda em História das Relações Internacionais do Brasil pelo Instituto de Relações Internacionais (IRel) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Mestre em Política Internacional e Comparada pelo mesmo Instituto, Representante da América Latina no Comitê Executivo da International Studies Association (ISA), Nova Iorque, EUA, e Professora Colaboradora do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ.

Ao analisar comparativamente a posição coincidente brasileiro-argentina em torno da criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, controlou-se (a) a distribuição de poder no cenário internacional; (b) a ideologia do partido/regime/líder ou as preferências políticas dos negociadores; (c) as pressões e a influência dos Estados Unidos; (d) as estratégias de negociação; (e) os grupos de pressão domésticos. Concluiu-se que as pressões e a influência dos Estados Unidos tiveram potencial explicativo mais protuberante diante das outras variáveis selecionadas. Verificou-se, assim, se a compreensão acerca da política externa brasileira poderia, no caso, ensejar inovações epistemológicas para os Estudos Internacionais, a partir das reflexões a respeito da Teoria Não Ocidental, buscando com a leitura de autores nacionais que tratam do Complexo Regional de Segurança gerar debate nacional que reúna, principalmente, questões relacionadas à paz e à segurança do Brasil, como inerentemente debatedoras daquilo que Buzan e Little (2010) destacam como amarras para o pensamento internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Teoria Não Ocidental; Política Comparada

NON-WESTERN THEORY & BRAZILIAN FOREIGN POLICY: INCITEMENTS OF A COMPARATIVE ANALYSIS OVER THE MOTIVATIONS BEHIND THE BRAZILIAN-ARGENTINIAN COINCIDING POSITIONS OVER THE CONSTITUTION OF THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL

ABSTRACT

In this contribution, Comparative Politics is the method that sparks broader epistemological debates regarding the study of International Relations and Strategic Studies in Brazil. While analyzing comparatively the coinciding position among Brazil and Argentina over the constitution of the South-American Defense Council, the following were controlled: (a) the distribution of power in the international system; (b) the party's/the regime's/the leader's ideology or the political preferences of the delegates; (c) the US pressure and influence; (d) the strategies of negotiation; (e) the domestic groups of pressure. It came to a conclusion where the US pressure and influence showed a higher potential to explain such a coincidence. It was thusly verified whether the understanding of the Brazilian Foreign Policy may engender epistemological innovations for the International Studies, based on reflections upon the Non-Western Theory, in an effort that reached out to Brazilian literature willing to yield national debates that namely tackle matters of peace and security in Brazil, as these intrinsically approach what Buzan & Little (2010) highlight as hindrances for a truly international thought.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Non-Western Theory; Comparative Politics

INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais e os Estudos Estratégicos têm alguns pontos de tangência. Dentre eles, encontram-se questões epistemológicas, tais como o tratamento do Estado como ator protagonista da epistemologia tradicional de ambas as disciplinas e caminhos metodológicos utilizados para explicar, entender ou mesmo prever a ação desses entes.

Nesse sentido, a Política Comparada surge como forma potencialmente eficaz de abordar ambas as disciplinas, medindo o impacto de determinados elementos na tomada de decisão dos Estados,

como maneira de, por exemplo, determinar qual seria o fator que mais teria peso para o resultado de certas posições. Diante disso, este artigo propõe-se a fornecer análise comparada acerca das motivações para a posição coincidente de Brasil e Argentina em torno da criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. A metodologia da Política Comparada aparece como forma de transcender alguns debates que, tanto na literatura, quanto no noticiário ou nos documentos fornecidos por ambos os Estados, acabam por entoar semelhanças excessivas entre as estruturas estatais e burocráticas, o que acaba por gerar determinadas denúncias, por exemplo, de aproximação ideológica.

Ainda, este artigo pretende engajar-se no debate epistemológico da Teoria das Relações Internacionais, por meio de abordagens que, no século XXI, incorporam os avanços da Global History e transcendem as constatações tanto da Teoria Crítica quanto do pós-colonialismo.

A emergência da noção de Teoria Não Ocidental é acompanhada pelo interesse acerca do que se produz regional e localmente a respeito das realidades regionais e locais. Nesse sentido, a perspectiva a seguir sintetiza aquilo que autores como Tickner e Weaver (2009) percebem na literatura local e regional acerca da política externa e das relações exteriores dos países da América Latina:

Latin American foreign policy researchers have failed to build on each other's work in a way that would move them towards a general theory. Similarly, foreign policy researchers seeking to explain broad themes of Latin American foreign policy, frequently measured with the region's voting behavior in the United Nations, too often fail to examine the internal dynamics of the process and thereby miss an important part of the picture. (...) Researchers in this area rarely spend time pondering methodological issues. Overwhelmingly, the case study approach dominates the literature. Most examinations are qualitative studies (...) The research heavily focuses on the nation-state and often takes the form of story-telling, albeit in an analytical way

which sometimes includes some loosely tested hypotheses. A 'kitchen sink' approach is also popular, in which researchers model and examine all the potential explanatory inputs into a particular country's (or countries') foreign policy. (HEY, 1997)

O objetivo geral desta contribuição é caminhar adiante nas análises a respeito das relações internacionais na América Latina, identificando possíveis tendências teóricas ou correlações causais que possam oferecer plataforma metodologicamente complexa para reflexões posteriores a respeito da teoria das Relações Internacionais. Acharya (2014) compreende como criação de normas subsidiárias ou de normas localizadas as tendências do mundo não ocidental na aplicação das abordagens teóricas e metodológicas usualmente provenientes do norte, especialmente da literatura anglossaxã sobre Relações Internacionais.

Para o autor, as elites de uma região ou de um país tenderiam a localizar normas, quando fazem apenas adaptações contextuais a suas premissas e propostas, enquanto o processo de criação de normas subsidiárias partiria da existência de propostas e premissas teóricas e metodológicas construídas a partir de amostragem diversa à realidade que se visa a analisar, com o intuito de construir ideias subsidiárias, no sentido de possibilitar que se possa utilizar-se do establishment da ciência para exercer análises acerca de fenômenos distintos.

Assim, as normas subsidiárias difeririam das normas localizadas, na medida em que aquelas se preocupariam em observar as construções teóricas e metodológicas do Norte, sem rechaçá-las a priori por motivos ideológicos, sentimentais, ou quaisquer outros, mas observando-as com cautela, para medir sua aplicabilidade e sua validade diante de ontologias que podem divergir daquelas ao ponto de tornar tais propostas inaplicáveis à realidade local ou regional.

Ademais das tendências de formação de um Híbrido Latino-Americano, como afirma Tickner e Weaver (2009), ou de aceitação da influência da teoria da dependência ou do realismo político pelos tomadores de decisão e pelos analistas de relações exteriores da América Latina, como destaca Hey (1997), Braveboy-Wagner (2003) aponta para uma tendência que Acharya (2014) não prevê em sua percepção a respeito do tratamento

das ideias pelo mundo não Ocidental. A autora (2003) ressalta, a respeito da literatura Latino-Americana sobre políticas exteriores da região, tendências a rechaçar a priori, por motivos de ressentimento político e moral, propostas teóricas e metodológica especialmente derivadas do que reconhecem como projeto de poder imperialista estadunidense para conquistar corações e mentes no quintal latino-americano, impondo interesses egoístas e necessariamente excludente de qualquer êxito ou progresso econômico, político e social na América Latina.

No entanto, como demonstram Tickner e Weaver (2009) e Hey (1997), tais autores apenas optariam por aplicar outras ideias, como a teoria da dependência e a do sistema-mundo, em detrimento de debates centrais da Teoria das Relações Internacionais. O objetivo específico deste artigo é, por sua vez, observar, de acordo com a assunção de Hey (1997) de que o realismo influencia a política e as análises a respeito da política na América Latina, por meio da verificação da hipótese de que suas ontologias e seus axiomas não são negados, tampouco inválidos no comportamento de Brasil e Argentina em torno do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS).

Com base na noção de Hey (1997) de que, na literatura sobre as políticas externas latino-americanas, “the research heavily focuses on the nation-state and often takes the form of story-telling, albeit in an analytical way which sometimes includes some loosely tested hypotheses”, serão avaliadas as motivações das políticas exteriores brasileira e argentina para engajarem-se na arquitetura do Conselho de Defesa Sul-Americano, verificando a existência de tendências que Buzan e Little (2010) encontram na maneira como a historiografia global tende a contar a própria história, relacionando-a com o possível desenvolvimento de uma teoria das relações internacionais não ocidental.

This underdevelopment is primarily the product of theorists operating within a methodological straitjacket (...) These shortcomings were identified as presentism, or the tendency to view the past in terms of the present; ahistoricism, or the insistence that there are transhistorical concepts that allow us to identify universal regularities; Eurocentrism, or the privileging of European experience in our understanding of international

relations; anarchophilia, or the propensity to equate international relations with the existence of an anarchic system; and state-centrism, or the preoccupation with the state at the expense of other international actors (BUZAN; LITTLE, 1996; 2000).

A camisa de força do presentismo, do ahistoricismo, do eurocentrismo, da anarcofilia e do estado-centrismo seria aquilo que levaria ao subdesenvolvimento de teorias das relações internacionais, inclusive no Norte. Assim, buscar-se-á compreender se a política externa de Brasil e Argentina para o CDS encontra-se eivada dessas tendências. Caso haja variação no grau de aplicação delas, poder-se-á avaliar se a literatura regional e local caracteriza-se por ser maior localizadora de normas ou por ser maior criadora de normas subsidiárias (ACHARYA, 2014).

É mister considerar que Hey (1997) identifica que, dentre as variáveis que possuem maior potencial explicativo para a compreensão das variações das políticas externas latino-americanas, a distribuição de poder no cenário internacional, a ideologia do partido/regime/líder e as pressões e influência dos Estados Unidos figuram como mais relevantes. Talvez em decorrência da perene busca pela afirmação da autonomia, a distribuição de poder no cenário internacional, afirma a autora, não se destaca perante as outras duas.

O potencial explicativo da influência e das pressões estadunidenses, por sua vez, depende do grau de dependência da economia de dado Estado, estrutural e conjunturalmente, em função dos Estados Unidos, o que aponta para uma leitura filiada à teoria da dependência. Enquanto isso, a variável ideológica, qual seja, a orientação ideológica do partido, o regime ou do líder, para a autora, parece possuir maior potencial explicativo, por ser relevante na determinação do peso e da direção das relações causais entre política externa e as outras variáveis. Exemplifica Hey (1997):

For example, a policy maker's ideological orientation may govern the state's willingness to defy core actors, its definition of the national interest, the development model to be pursued to

meet public demands, whether it seeks prestige through status-quo or revisionist policies, and whether it will take a bandwagoning or balancing strategy over domestic conflict.

Adianta-se, portanto, que a literatura acerca das políticas externas latino-americanas costuma apontar para o protagonismo da ideologia do partido, do regime e do líder como variável explicativa de maior potencial para analisar as mudanças. Dessa forma, o nível de análise a ser observado na análise das políticas exteriores de Brasil e Argentina em torno do CDS difere daquele enfatizado por Waltz (1959).

O estruturalismo que entende a anarquia como causa permissiva da guerra não exclui a importância de causas eficientes, ou seja, contextuais, ou de causas imediatas ou subjacentes; apenas ressalta que estas não seriam reiteradamente responsáveis pelo fenômeno que visa a identificar, ou seja, a eclosão da guerra.

O debate de Singer (1961) a respeito de níveis de análise, por sua vez, emprestaria maior clareza à análise das políticas exteriores latino-americanas. De acordo com Onuf (1995), a contribuição de Singer (1961) delineou dois possíveis níveis de análise, o comportamental e o sistêmico, delineados por ele simplesmente como o sistema internacional e como o Estado Nação. Singer (1961) destaca que ambos os níveis de análise possuem efeitos para aqueles que o adotam, assim.

In terms of description, we find that the systemic level produces a more comprehensive and total picture of international relations than does the national or sub-systemic level. On the other hand, the atomized and less coherent image produced by the lower level of analysis is somewhat balanced by its richer detail, greater depth, and more intensive portrayal. As to explanation, there seems little doubt that the sub-systemic or actor orientation is considerably more fruitful, permitting as it does a more thorough investigation of the processes by which foreign

policies are made. Here we are enabled to go beyond the limitations imposed by the systemic level and to replace mere correlation with the more significant causation. And in terms of prediction, both orientations seem to offer a similar degree of promise. Here the issue is the function of what we seek to predict (SINGER, 1961)

Singer (1961) não advoga pela aplicação preferencial de nenhum dos dois níveis de análise, ao sublinhar que é relevante que se adote um ou outro nível ao longo da análise e que há diversas motivações para se escolher entre os dois.

Ao reconhecer a predominância do potencial explicativo da ideologia do líder, do partido ou do regime na literatura sobre a análise de política externa da América Latina, Hey (1997) aponta para a necessidade de cautela do analista, quando aborda as interações que Putnam (1988) identifica como um jogo de dois níveis entre a diplomacia e a política doméstica.

Sendo assim, para avaliar o comportamento de Brasil e Argentina perante a criação do CDS, seria essencial que a literatura apontasse variáveis relevantes ao tratamento do tema e pertencentes às interações entre os níveis (internacional e doméstico), selecionando-as de maneira a aproximar-se da verossimilhança individual, de cada um dos níveis e dos casos, assegurando, ainda, a possibilidade de se comparar sem que se ofereçam, apenas, dois estudos de caso diferentes sobre um mesmo tema.

No entanto, assumir a abordagem de Putnam (1988) implica em aceitar suas premissas, quais sejam, as de que:

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. (PUTNAM, 1988)

Nessa contribuição, Putnam (1988) destaca que seria necessário que se abstraíssem as preferências políticas do indivíduo negociado, ao avaliar o processo negociador em duas fases: a barganha entre os negociadores visando a um acordo; debates em separado entre cada um dos grupos de pressão a respeito da ratificação do acordo.

Dessa forma, do win-set, ou do elenco de possibilidades de sucesso na ratificação do produto de determinada negociação, depreender-se-ia que, tudo mais constante, quanto mais amplo o win-set, mais provável que o acordo seja atingido entre os negociadores internacionais; a abrangência relativa de cada um dos win-sets de uma negociação em face de seus grupos de pressão afetarão a distribuição dos ganhos da negociação internacional, ou seja, de acordo com Schelling (1960 apud PUTNAM, 1988), o poder do negociador encontra-se na inabilidade de fazer concessões e de atender a demandas do outro negociador.

Assim, quanto menor o win-set, ou seja, quanto maiores as restrições impostas pelos grupos de pressão domésticos ao negociador, mais este poderia obter êxito na negociação, em face da possibilidade, por exemplo, de uma desistência involuntária que descartaria todo esforço negociado. Em termos de segurança e defesa, os objetos de estudo subjacentes nas análises das políticas exteriores de Brasil e Argentina perante o a criação do CDS, a análise de Schelling (1960 apud PUTNAM, 1960) seria ainda mais pertinente, já que, a princípio, na esfera da alta política, os custos são mais altos – em última análise, a sobrevivência do Estado – e, portanto, são maiores também os incentivos para se manipular win-sets.

Em uma análise sobre a política exterior de Brasil e Argentina para o CDS, dessa maneira, é importante que se considere a possibilidade tanto de blefe, quanto de manipulação da situação dos grupos de pressão no escopo doméstico para se obter determinado resultado. Putnam (1988) identifica como determinantes do win-set as preferências, as coalizões e as instituições domésticas, além das estratégias dos negociadores no escopo internacional, considerando-se que os negociadores, no âmbito internacional, estão frequentemente mal ou pouco informados a respeito do que ocorre em nível doméstico, tanto em seu próprio Estado, quanto, e especialmente, no do outro. A incerteza e as táticas de barganha, portanto, convivem.

Oferecendo maior agência ao negociador ou ao líder da nação, ademais, o autor compreende as divergências de interesses entre o líder e aqueles no nome dos quais ele negocia, e em particular, as implicações

internacionais de sua posição doméstica. Reconhece, também, a possível reverberação de pressões domésticas internacionais sobre a arena política doméstica, a possibilidade de acordos institucionais domésticos poderem enfraquecer um líder em negociação ou o contrário, o contraste entre situações em que os interesses domésticos são homogêneos, bastando que se lide com dois diferentes polos dentre os grupos de pressão, enquanto haveria temas nos quais os interesses domésticos seriam mais heterogêneos e a cooperação internacional fosse mais provável, a importância de ter em mente ameaças, ofertas e compensações no âmbito internacional relacionando-as às suas incidências domésticas, a possibilidade de cruzamento temático em que estratégias em um tabuleiro impactam em coalizões inesperadas em outro tabuleiro, dentre outros.

A política externa de Brasil e Argentina acerca da criação do CDS, portanto, quando analisada com base na perspectiva de Putnam (1988), uma vez que análises sistêmicas não seriam comuns ou eficazes a respeito das políticas externas latino-americanas (HEY, 1997), devem abordar cada uma dessas questões, especialmente se o que é buscado é contar uma história (story-telling) de maneira a oferecer bases suficientemente comparáveis entre os dois fenômenos, possibilitando que se encontrem correlações causais ou tendências uniformes naquelas relações ou diante daquelas temáticas.

Essa contribuição, assim, como produto do esforço intelectual de uma analista local de política externa latino-americana, não busca revolucionar a literatura, apenas oferecendo maiores preocupações metodológicas, com base em uma literatura clássica sobre Análise de Política Externa e Política Comparada.

Em termos desta, então, entende-se que, para evitar que se conforme como uma pensadora inconsciente (SARTORI, 1970), será compreendido o objetivo da comparação como o controle de variáveis. Pretende-se controlar, portanto, as variáveis que embasam a política exterior de Brasil e Argentina em torno da fundação do CDS, comparando-as para buscar possíveis relações de causalidade que demonstrem o que levou cada um desses Estados a engajarem-se nesse projeto.

Como afirma Lijphart (1971), o método comparativo, aqui, pretende descobrir relações empíricas entre variáveis, não medi-las. Não se adotará, ainda, método para elaboração de estudos de caso, ainda que estes pudessem separadamente gerar, por exemplo, hipóteses então a serem contrastadas. Considera-se que, em algum grau, a literatura sobre

política externa latino-americana, e sobre os casos das relações exteriores de Brasil e Argentina em torno da constituição do CDS, especificamente, já tenham elaborado, ainda que de maneira inconsciente (Sartori, 1970), algumas hipóteses que poderiam vir a serem testadas.

Autores como Tickner e Weaver (2009) e Hey (1997) identificaram algumas linhas gerais dessas hipóteses, e essa contribuição pretende avaliar as linhas gerais do que já foi produzido a respeito do referido objeto de estudo.

Na língua inglesa, a expressão *apples and oranges* ganhou notoriedade, ao significar, no senso comum, a comparação entre duas situações superficialmente similares, mas distintas o suficiente para não serem comparáveis. Sartori (1994), ao responder à pergunta sobre o que é comparável, utiliza-se da analogia entre maçãs e pêras para afirmar que elas são comparáveis em termos de algumas de suas propriedades, especificamente no que concerne aquelas propriedades que lhes são semelhantes, enquanto não são comparáveis, se forem avaliadas propriedades que não lhes são semelhantes, thus, *pears and apples are comparable as fruits, as things that can be eaten, as entities that grow on trees; but incomparable, for example, in their respective shapes* (SARTORI, 1994). Para se comparar, é necessário, nesse sentido, entender em que sentido se busca comparar dois fenômenos, o que, ainda de acordo com o autor, poderia ser feito com ênfase para as semelhantes ou para as diferenças.

Quando se busca enfatizar as semelhanças, o que se faz é controlar aquelas variáveis semelhantes, descartando-as como explicativas para cada um dos comportamentos. Quando se busca alinhar as diferenças, pretende-se controlar as diferenças como variáveis de pouco potencial explicativo para comportamentos que são semelhantes.

Após essa breve explanação de cunho teórico-metodológico, a primeira parte desta contribuição engajar-se-á em apresentar debate sobre a distribuição de poder no cenário internacional, a ideologia do partido/regime/líder e as pressões e influência dos Estados Unidos figuram como variáveis que forjaram o engajamento brasileiro-argentino na arquitetura do CDS, de acordo com a literatura especializada, selecionando o jogo de dois níveis de (PUTNAM, 1988) como atizador de reflexões sobre as variáveis domésticas e internacionais inseridas na composição das políticas exteriores de Brasil e Argentina em torno da criação do CDS, dessa forma, compreendendo tanto o nível sistêmico, quanto o doméstico como

constrangimentos e restrições para o comportamento do Estado, em que pesem variações de relevância, incorporando, em decorrência da análise de Hey (1997), as preferências políticas dos líderes e dos negociadores à composição dos win-sets e às estratégias de negociação, além das coalizões e das instituições domésticas, doravante denominadas grupos de pressão.

A partir do reconhecimento dessas variáveis, o comportamento cooperativo de Brasil e Argentina perante a criação do Conselho de Defesa Sul Americano será analisado como variável dependente. As variáveis independentes seriam (a) a distribuição de poder no cenário internacional; (b) a ideologia do partido/regime/líder ou as preferências políticas dos negociadores; (c) as pressões e a influência dos Estados Unidos; (d) as estratégias de negociação; (e) os grupos de pressão domésticos. De acordo com o método de política comparada apresentado por Sartori (1970), será utilizada a noção do mais diferente. Assim, diferenciadas as variáveis independentes em relação às políticas exteriores de Brasil e Argentina em 2008, serão estas controladas como questões que não foram capazes de influenciar na posição cooperativa de Brasil e Argentina rumo à constituição do CDS.

Na seguinte parte deste artigo, concluir-se-á, verificando a filiação da análise de política externa de Brasil e Argentina acerca do comportamento dos dois países perante a cooperação em segurança e defesa regional às cinco características identificadas por Buzan e Little (2010) como camisas de força que impedem que as teorizações a respeito das Relações Internacionais rumem ao que Acharya (2014) sublinha como a criação de normas subsidiárias.

HERMANOS, PERO NO MUCHO

Brasil e Argentina, desde a década de 1980, passaram a relação marcada por cooperação que, ao contrário do que supõe a tradicional teoria dos regimes e a lógica de spill-over, tem início com interações em temas de segurança e defesa, mais especificamente em questões militares, para então transbordar para áreas de economia e comércio (CANDEAS, 2005; RUGGIE, 1992). A análise histórica das relações militares entre Brasil e Argentina demonstra a predominância bi-secular de competição e desconfiança, tanto por parte dos Exércitos, mas enfaticamente por parte das Marinhas. Se, durante a redemocratização, essas premissas

foram redesenhadas, ao ponto de, em 1997, ser assinada Declaração de Aliança Estratégica com concertação em Mecanismo 2+2 dos Estados-Maiores de ambos os países, o interesse de Buenos Aires e de Brasília em expandir a estabilização das relações militares para além do Conesul, engajando a América do Sul setentrional não é necessariamente resultado do transbordamento da pacificação das relações bilaterais brasileiro-argentinas.

A coincidência dos interesses de ambos, por sua vez, chama a atenção, sobretudo em face das nuances que marcam algumas características que podem ser sublinhadas como variáveis independentes para a explicação do ímpeto cooperativo de Brasil e Argentina para a criação do CDS.

Assim, desde 2001, quando o governo argentino revisou seu Livro Branco de Defesa, a necessidade de integração dos sistemas defensivo-militares do MERCOSUL foi apresentada em resposta às deficiências das forças armadas argentinas em face às novas ameaças internacionais e à necessidade de eficiência do gasto militar (ABDUL-HAK, 2013). Na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, encontra-se a seguinte explicação para os motivos de estimular a integração da América do Sul:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (Estratégia Nacional de Defesa, 2008).

Já citando o CDS, no Livro Branco de Defesa do Brasil, vai-se adiante, ao afirmar que:

A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. (...) A região sul-americana é a que tem apresentado menor incidência de conflitos entre Estados. Um ambiente regional pacífico vem contribuindo, mormente na última década, para o crescimento econômico da América do Sul. (...) A estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforçam a segurança do País e têm efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. (...) Ganha relevância, nessa perspectiva, a consolidação da União de Nações Sul- -Americanas (UNASUL), que se tem revelado um instrumento para a solução pacífica de controvérsias regionais, para a proteção da democracia na América do Sul, para o fortalecimento do diálogo entre os Estados-membros e para a progressiva formação de uma base industrial de defesa sul-americana (BRASIL, 2012).

Dessa forma, oficialmente, Brasil e Argentina afirmam suas vontades de cooperar em torno de mecanismos regionais sul-americanos na temática de segurança e defesa, embora, àquela altura, a Argentina ressaltasse apenas o Conesul.

A retórica do Livro Branco do Brasil aponta algumas possibilidades de motivação para a posição brasileira, hipóteses que poderão ser testadas a partir, por exemplo, do contraste com aquelas que resultarão dos esforços dessa contribuição no sentido de analisar as referidas variáveis independentes.

A DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No esforço de entender a posição coincidente de Brasil e Argentina a partir de uma comparação que controla as variáveis mais diferentes, destaca-se a distribuição de poder no cenário internacional como a primeira diferença entre os dois Estados. Em termos de segurança e defesa, objeto referencial da posição de Brasil e Argentina em torno do CDS, compreendem-se assimetrias favoráveis ao Brasil, como se enxerga na atribuição a Brasília de relevância no escopo de fóruns como os BRICS, o IBAS, o G4 para a Reforma das Nações Unidas, dentre outros.

Abdul-Hak (2013) apresenta que, em 2005, os gastos militares argentinos, em termos absolutos, levaram o país a ficar atrás, na região sul-americana, de Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. O Brasil lidera a classificação. Ademais, 80% desses gastos teriam sido voltados à cobertura de obrigações com pessoal. A mesma autora ressalta que os gastos com pessoal também mobilizam grande parte do recurso do Ministério da Defesa do Brasil (por volta de 75%), embora seu orçamento gire entorno de US\$ 35 bilhões, enquanto o orçamento argentino está por volta de US\$1.5 bilhão. Essa diferença é extremamente relevante, pois, após o pagamento de pessoal, pouco resta aos argentinos, em termos absolutos, por exemplo, para manutenção de equipamento ou para reequipamento das Forças Armadas.

Em comparação à Argentina, o que resta para o Brasil, após o pagamento de pessoal, incluindo pensões, é bastante significativo, levando à modernização das Forças Armadas, com a aposentadoria por exemplo de caças Mirage em 2013, para a compra de caças Gripen, mais modernos e adequados às guerras não convencionais ou mesmo mais potentes em relação aos concorrentes de outros Estados, enquanto, também em 2013, a Argentina anunciava a compra de caças Mirage (ARGENTINA..., 2013; FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2013).

A IDEOLOGIA DO PARTIDO/REGIME/LÍDER OU AS PREFERÊNCIAS POLÍTICAS DOS NEGOCIADORES

Em 2008, tanto Brasil quanto Argentina passavam pela consolidação político-partidária dos partidos que, em 2003, haviam assumido o governo. A administração de Lula encontrava ápice de popularidade com alto crescimento do PIB, distribuição de renda e diminuição da fome e da

pobreza extrema, tendo garantido a reeleição para o segundo mandato e posteriormente elegendo a sucessora Dilma Rousseff.

Na Argentina, a situação era semelhante, ou seja, as preferências políticas dos negociadores, bem como a ideologia dos partidos e dos líderes não eram tão diferentes quanto as assimetrias dos fatores militares. No entanto, na Argentina, ainda que o crescimento do PIB fosse alto e houvesse importante distribuição de renda, o nível geral de preços (a inflação) e as querelas entre os Kirchner e os setores conservadores tanto da economia quanto da política argentina diferiam do agrado que, em 2008, Lula representava para o conservadorismo da economia brasileira, como as construtoras, os exportadores da linha branca, dentre outros (SIMONOFF, 2009). Esses elementos institucionais domésticos serão apontados de maneira mais relevante, no próximo tópico, quando se falará dos grupos de pressão nacionais em torno da posição cooperativa de Brasil e Argentina para a constituição do CDS. No entanto, naquele tópico, serão ressaltados os grupos de pressão mais voltados para a questão militar, enquanto aqui estes grupos fornecem indicadores eficientes para se avaliar o comprometimento do líder ou do partido com uma ideologia associada ao neo-desenvolvimentismo (KRÖGER, 2012).

Se, por um lado, portanto, Brasil e Argentina coincidiam na ênfase à justiça social no cerne de suas políticas econômicas, como demonstram pela assinatura do Consenso de Buenos Aires, em contraponto ao Consenso de Washington, em 2004; por outro, a Argentina estabeleceu hierarquia entre direitos sociais e macroeconomia, gerando desequilíbrio perene, enquanto o Brasil entendia-os como complementares. Esse contexto deflagra o grau de comprometimento dos Kirchner com questões ideológicas, em comparação ao governo Lula (SIMONOFF, 2009). Assim, a ideologia do partido/regime/líder ou as preferências políticas dos negociadores, dentre as variáveis independentes, é aquela que menos distancia Brasil e Argentina, ainda que haja diferenças importantes.

AS PRESSÕES E A INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Em termos de pressões dos Estados Unidos, reconhece-se uma convivência salutar e cooperativa entre os governos de Lula e de Bush, o que viria a culminar, em 2007, com reunião bilateral entre os Presidentes e a assinatura de diversos compromissos que versavam desde questões raciais a energéticas e militares.

Já a política externa argentina encontrava maiores dificuldades decorrentes, ainda, do comprometimento do governo argentino com crítica aberta a Washington, em face, como anuncia Hey (1997) da dependência sobretudo em termos financeiros da Argentina em relação aos Estados Unidos, o que recrudescia o revisionismo de Buenos Aires. O Brasil, mais confortável em termos comerciais e financeiros, também se posicionava de maneira mais branda quanto às posições de Washington. Ainda assim, as pressões e as influências de Washington pesavam sobre Brasil e Argentina sobretudo militarmente, na medida em que os Estados Unidos aumentavam sua presença militar na Colômbia e reativavam a IV Frota.

Se, para o Brasil, ambos os sinais levavam o país a seguir e aprofundar sua estratégia de reequipamento das Forças Armadas e de ocupação do Atlântico Sul, além de aumentar a complexidade das operações de patrulha e inspeção, e ainda da ocupação militar das faixas de fronteira; para a Argentina, a complacência de Washington com a Guerra das Malvinas, o retorno do pleito sobre as Malvinas à agenda da política externa do país, ao lado da presença territorial do Grã-Bretanha, aliado global dos Estados Unidos, por exemplo, na guerra contra o terror, em ilhas do Atlântico, junto com a decisão de explorar hidrocarbonetos na região em litígio, ao lado do aumento da presença de DC na região sul-americana, representavam ameaça ainda mais protuberante.

AS ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO

Como consta nos documentos oficiais da Defesa de Brasil e Argentina (ABDUL-HAK, 2013), o objetivo dos dois países não era deveras distinto quando da negociação do CDS. Embora a iniciativa tenha partido do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, àquela altura, a preocupação imediata restava-se tanto para o Brasil, quanto para a Argentina sobre as relações entre Colômbia e Venezuela e a crescente presença militar dos Estados Unidos na região Sul-Americana, a partir do Plano Colômbia, no mesmo ano em que reativavam a IV Frota.

Dessa forma, Brasil e Argentina coincidiam, em grande medida, em suas estratégias de negociação, assinalando para a presença militar de atores extrarregionais como gatilho para o consenso entre os sul-americanos. Percebe-se, assim, que as estratégias de negociação coincidem em decorrência da existência de pressão e de influência dos Estados Unidos em assuntos militares na região, sendo, portanto, esta variável

(pressão e influência) de maior relevância para a explicação da posição de Brasil e Argentina do que as estratégias de negociação, entendidas como resultados.

OS GRUPOS DE PRESSÃO DOMÉSTICOS

Resta, nesse sentido, avaliar os grupos de pressão domésticos como variáveis que ajudam a explicar a posição coincidente de Brasil e Argentina a respeito da criação do CDS. Aqui, o cenário é mais uma vez deveras distinto.

O setor militar na Argentina foi, no processo de redemocratização, em grande medida, afastado da política e das questões domésticas, ao ponto de, em 1988, os argentinos já terem aprovados nova Lei de Defesa Nacional, enquanto o Brasil, ainda em 2015, recepciona e mantém em vigor a Lei de Segurança Nacional redigida e aprovada no período de regime militar. Ainda, a Argentina aprovou, em 1992, Lei de Segurança Interior com base na ideia que se tinha sobre a

Reconfiguração do arcabouço legal e institucional das Forças Armadas, baseado na convergência da classe política local em torno de alguns pressupostos essenciais: o conceito de defesa como um esforço nacional direcionado contra agressões militares de origem externa, a distinção legal e institucional entre defesa e segurança interior, a identificação das Forças Armadas como instrumentos de defesa nacional, a redução do escopo das atividades de inteligência militar, a excepcionalidade de qualquer intervenção militar na manutenção da ordem interna e a necessidade de planejamento militar conjunto e de reestruturação para reduzir a autonomia das Forças Singulares (ABDUL-HAK, 2013).

Enquanto isso, no Brasil, a polícia militar e o corpo de bombeiros, por exemplo, atuam na lógica estratégica e, sobretudo os policiais militares, tática das Forças Armadas. Ademais, a participação dos

militares na imposição do monopólio legítimo do uso da força sobre o território nacional perante os próprios cidadãos não é, no Brasil, o tabu que representa à sociedade argentina.

Pelo contrário, em 1999, lei complementar passou a prever a subsidiariedade das Forças Armadas no apoio às forças de segurança pública na faixa de fronteira e no combate a crimes transfronteiriços e ambientais, além de também leis complementares, agora de 2004 e 2010, terem aprovado a participação do que foi, a partir de 2004, previsto como Força Nacional de Segurança Pública, ou seja, o emprego de forças armadas para garantirem a paz e a ordem, por exemplo, perante a presença do crime organizado em comunidades carentes do Rio de Janeiro (RODRIGUES, 2012).

Nota-se, portanto, que os grupos de pressão de maior interesse para a temática da integração militar na América do Sul, as Forças Armadas, encontravam-se em posição distinta em Brasil e Argentina, assim como se encontram as indústrias de defesa de ambos os países, que, no Brasil, além de possuírem tradicional produção de, por exemplo, artefatos como bombas de gás lacrimogêneo, mas também armas de calibre pequeno ou médio, inclusive para a exportação, contando, a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999, com significativo orçamento que a estimulou; na Argentina, o orçamento do Estado é deveras mais restrito e civis e militares têm maiores dificuldades de cooperarem.

Dessa forma, os grupos de pressão domésticos não compreendem variável de potencial explicativo relevante para a coincidência de posições entre Brasil e Argentina no intuito de criar o CDS.

CONCLUSÃO

Perante a análise comparada do potencial explicativo das variáveis independentes que se relacionariam com as posições coincidentes de Brasil e Argentina acerca da criação do CDS, com base no método do mais diferente, compreendeu-se que as pressões e a influência dos Estados Unidos tiveram maior impacto sobre a posição comum brasileiro-argentina do que a outra variável que tende a diferenciar-se menos em ambas as políticas externas, a ideologia dos líderes e dos partidos.

Dessa forma, não se confirma o que Hey (1997) identifica em grande parte da literatura regional e local sobre a política externa dos países latino-americanos. No caso do Conselho de Defesa Sul-Americano, a coincidência ideológica entre os Kirchner e Lula, bem como entre seus

partidos que participam ambos do Foro de São Paulo, talvez inclusive por não ser inequívoca, não foi essencial para o alinhamento entre Brasília e Buenos Aires, sendo, no entanto, causa eficiente, ou seja, causa contextualmente presente, embora não necessariamente essencial como gatilho para o comportamento cooperativo de ambos (SIMONOFF, 2009).

Já a pressão dos Estados Unidos elevava os custos de posição diversa da que Brasil e Argentina adotaram, tornando-a talvez a única razoável se admitirmos, como assume Putnam (1988) que, no nível internacional, governos nacionais buscam maximizar a própria capacidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas dos eventos externos.

Reconhece-se, ainda, aquilo que Buzan e Little (2010) apontam como estado-centrismo e anarcofilia como motivações para a tomada de decisões dos atores. As novas ameaças foram menos importantes para a aproximação militar sul-americana e brasileiro-argentina do que a presença militar do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, em mecanismo que se aproxima à assunção da anarquia e da auto-ajuda como parâmetros a serem amenizados em seus efeitos sobre Estados menos fortes sobretudo militarmente.

O Eurocentrismo de Buzan e Little (2010) também permanece, na medida em que, embora o referencial para a ação defensiva sul-americana tenha sido os Estados Unidos, a lógica aplicada ao Conselho Sul-Americano deriva da racionalidade das teorias das Relações Internacionais derivadas do pensamento eurocêntrico que, por sua vez, ao privilegiar o positivismo, tende ao presentismo e ao ahistoricismo.

Assim, a prática de política externa de Brasil e Argentina para a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano corroboraria a noção de localização de normas apresentada por Acharya (2014), deixando de apresentar novas categorias de análise para as Relações Internacionais.

Por fim, com vistas ainda a verificar o caráter de localização ou de subsidiariedade dos ímpetus da literatura brasileira em avançar no debate epistemológico das Relações Internacionais com base em construtos empíricos regionais, nacionais e locais, apreendem-se pistas para abordar reavaliações da noção de Buzan e Weaver (2003) a respeito da existência de um Complexo Regional de Segurança (CRS). Escolheu-se artigo publicado nos últimos dois anos por dois pesquisadores brasileiros em revista de Qualis A, para que se engatilhem debates em termos diretamente epistemológicos inspirados em experiências e perspectivas brasileiras.

Politicamente, é possível que, mesmo de maneira hesitante, o Brasil possua papel relevante na configuração do Complexo Regional de Segurança Sul-Americano. No entanto, a hesitação em reconhecer-se líder derivaria da leitura brasileira de que sua estabilidade regional, essencial inclusive para sua projeção global, por exemplo, a partir do Atlântico Sul, resultaria daquilo que Visconde de Rio Branco interpretou como Cordialidade Oficial – e que, hoje, é criticamente tida como paciência estratégica.

O Brasil reconhecera resistências e fragilidades regionais com as quais também se identifique como janela de oportunidade para atuar de forma a rechaçar influências extrarregionais que ameacem a assimetria de poder que o favorece, como a presença militar dos Estados Unidos, mesmo que as capacidades de poder brasileiras, tanto materiais, quando ideacionais, extrapolem significativamente, como visto anteriormente, aquelas dos demais sul-americanos – como, no caso apresentado, da Argentina.

Dessa forma, é consequência da premissa de Fuccile & Rezende (2013) sua estranheza expressa sobre a hesitação do Brasil em proclamar-se como líder regional. Ao defenderem a posição fulcral do Brasil como possuidora de potencial explicativo maior do que aquele auferido por Buzan e Weaver (2003), os autores “Enxergam[os] uma balança de poder em que um cenário de unipolaridade, nos termos de Wohlforth (1999), por parte do Brasil predomina na América do Sul – premissa trabalhada, entre outros, por Rodríguez “(FUCCILE; REZENDE, 2013)”.

Com base nos espaços deixados ao Brasil pela retração da política externa de DC em relação ao cotidiano Américo-meridional, espécie de autonomia consentida ou de negligência salutar, os autores apontam o protagonismo do Brasil, em detrimento daquele dos EUA, ilustrando-o a partir da criação do CDS, da Unasul e da entrada da Venezuela no Mercosul. Afirmam os autores, assim, que :

O protagonismo exercido pelo país na criação da Unasul e do seu Conselho de Defesa o qualificaria como ator central para o CRS [Complexo Regional de Segurança], exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional. Em conjunto, esses dois fatores contribuem para que seja possível traçar uma mudança no CRS da América do Sul, mas não

em direção a uma divisão na região em dois subcomplexos distintos, como afirmavam Buzan e Waever (2003), mas em direção a um CRS centrado, com o Brasil no papel unipolar. Isso qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria que esses autores apresentam, mas não identificam em nenhum caso: um CRS centrado no qual o polo não é uma grande potência global (FUCCILE; REZENDE, 2013).

Leituras como essas tendem a exacerbar as coincidências entre as posições dos países sul-americanos, minimizando resistências regionais às assimetrias entre o Brasil e os vizinhos. A mera verbalização da Cordialidade Oficial ou do *aggiornamento* de seu termo na expressão paciência estratégica, por sua vez, aponta para o reconhecimento pelo Estado brasileiro de que, mesmo diante de gradativas institucionalizações contextualmente favoráveis a Brasília, as capacidades e as limitações do Estado brasileiro são diferentes daquelas dos demais países da região, o que gera situação em que não se possui poder suficiente para dissuadir toda e qualquer resistência, aproveitando-se de episódios como ameaças extrarregionais para estabelecer instituições que racionalizem sua dominância.

Ao concluírem, portanto, que as organizações regionais, no período contemporâneo, diferem quantitativa e qualitativamente daquelas quando os Estados Unidos possuíam influência inequívoca na região, especialmente durante a Guerra Fria, Fuccile e Rezende (2013) não oferecem evidências conclusivas de que isso decorra de uma troca de hegemonias, mesmo diante do aumento nas assimetrias de poder entre o Brasil e os vizinhos e do suposto novo e declinante espaço da América do Sul na Grande Estratégia do Tio Sam.

Dessa forma, ao estabelecerem como causa essencial para a ampliação da relevância brasileira na América do Sul um traço conjuntural, e não estrutural, da política externa dos Estados Unidos, diante, ainda, do caráter reativo das políticas exteriores de Brasil e Argentina à presença militar de Tim Sam na região, é arriscado concluir que, estruturalmente, o Brasil ocuparia espaço que transformaria a estrutura do CRS Sul-Americano em algo jamais identificado por Buzan & Waever (2013), porquanto previsto. Em alguns momentos, em determinadas negociações, é possível que tal configuração se imponha, mas a América do Sul parece permanecer

como “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros (Buzan e Weaver, 2003 apud Fuccile e Rezende, 2013)”, sendo que os Estados Unidos são diretamente partes desse processo, ainda que o grau de participação voluntária da superpotência tenha arrefecido ou venha a arrefecer.

Portanto, mesmo que a análise de Fuccile & Rezende (2013) seja mais verossimilhante do que aqui apresentado, permanece dentro das linhas epistemológicas propostas por escolas de pensamento distantes daquelas que buscam pensar, diretamente, a realidade regional, nacional e local da América do Sul.

Revela-se oportuno, assim, compreender se aquilo que os autores identificaram como diferente na liderança regional do Brasil não difere do que foi proposto por Buzan & Waever (2003), gerando, por sua vez, novas categorias de análise para a Teoria das Relações Internacionais. O presente artigo pretende, com essa e as demais provocações, gerar debate nacional que reúna, principalmente, questões relacionadas à paz e à segurança do Brasil, como inerentemente debatedoras daquilo que Buzan e Little (2010) destacam como amarras para o pensamento internacional.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. T. *O Conselho de Defesa Sul Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Funag, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf> Acesso em: 25 jun. 2015.

ACHARYA, A. *Rethinking power, institutions and ideas in World Politics: whose IR?* New York: Routledge, 2014.

ARGENTINA investirá US\$ 2 bi em suas forças: plano de cristina para reequipar militares prevê compra de caças Mirage usados. *Defesanet*. Brasília, Out. 2013. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/12539/Argentina-investira-US\\$-2-bi-em-suas-forcas/](http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/12539/Argentina-investira-US$-2-bi-em-suas-forcas/)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil*. 2.ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2015.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2015.

BRAVEBOY-WAGNER, J. (ed.) *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder, Colo. L. Rienner, 2003.

BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; LITTLE, R. World history and the development of non-Western international relations theory. In: ACHARYA, A.; BUZAN, B. (eds.) *Non-Western International Relations Theory: perspectives on and beyond Asia*. London: Routledge, 2010.

CANDEAS, W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1. p. 178-213, jan./jun. 2005.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Fab.mil.br* (2013) Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/17473>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

FUCCILE, A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, jan./jun. 2013.

HEY, J. A. K. Three building blocks of Latin American Foreign Policy. *Third World Quarterly*, London, v. 18, n. 4, 1997.

KRÜGER, M. Neo-mercantilist capitalism and post-2008 cleavages in Economic Decision-making power in Brazil. *Third World Quarterly*, London, v. 33, n. 5, p. 887-901, 2012.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Baltimore, Md., v. 65, n. 3, p. 682-693, Sep., 1971.

ONUF, N. Levels. *European Journal of International Relations*, London, v. 1, n. 1, 1995.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. International Organization, Cambridge, Mass., US, v. 42, n. 3, 1988.

RODRIGUES, T. M. S. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jan./jun. 2012.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, Cambridge, Mass., US, v. 46, n. 3, 1992.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, Baltimore, Md., US, v. 64, p.1033-1053, 1970

_____. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. New York: New York Univ. Press, 1994.

SIMONOFF, A. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines relacion. internaci. ciencia política*, Monterrey, v. 5, n. 10, p. 71-86, ago./dic. 2009.

SINGER, David. The Level of Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, Princeton, NJ, US, v. 14, n. 1, 1961.

TICKNER, A.; WAEVER, O. *International Relations Scholarship Around the World*. London: Routledge, 2009.

WALTZ, K. *Man the State and war*. New York: Columbia University Press, 1957.

Recebido em: 27/07/2015

Aceito em: 09/09/2015

A TEORIA DO PODER MARÍTIMO DE MAHAN: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DE AUTORES CONTEMPORÂNEOS.

Alexandre Rocha Violante *

RESUMO

Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e Julian Stafford Corbett (1854-1922) são os mais conhecidos teóricos da estratégia marítima e naval. Mahan era entusiasta de Antoine Henri Jomini (1779-1869); já Corbett apoiava-se em Carl von Clausewitz (1780-1831) ambos teóricos da guerra terrestre e que não chegaram a pensar sobre as particularidades da guerra no mar. Ao lançar, em 1890, “The Influence of Sea Power upon History” (1660-1783), Mahan procurou discutir a história naval britânica e entender os instrumentos de ação empregados pelo estado que possibilitaram o predomínio dos mares por mais de trezentos anos. Corbett, contemporâneo de Mahan, também desenvolveu ideias sobre a concepção do poder marítimo ao final do século XIX. Sua obra fundamental “Some Principles of Maritime Strategy” (1911) tinha como propósito formalizar uma teoria que agregasse as teorias e preceitos já existentes da guerra naval, entretanto, sob uma ótica clausewitziana, que o livrava das simplificações e dos reducionismos da época.

* Bacharel em Ciências do Mar pela Escola Naval (1993); Especialista em Direito Internacional pela Universidade Cândido Mendes-RJ (2011); Especialista em Relações Internacionais pela PUC-RJ (2012); Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2013) e, atualmente, Capitão-de-Fragata professor vinculado à EGN. E-mail- rochaviolante@hotmail.com

Sua obra fundamental “Some Principles of Maritime Strategy” (1911) tinha como propósito formalizar uma teoria que agregasse as teorias e preceitos já existentes da guerra naval, entretanto, sob uma ótica clausewitziana, que o livrava das simplificações e dos reducionismos da época. Isso posto, este artigo tem como objetivo principal analisar os principais pontos (fortes e fracos) da teoria do poder marítimo de Mahan (seus aspectos político-econômicos, militares e geopolíticos) à luz das críticas efetuadas principalmente por Corbett e outros autores contemporâneos, também abordando, de forma sucinta, como esses autores/analistas de estratégia influenciaram o poder marítimo mundial ao longo dos anos, inclusive o poder marítimo brasileiro, principalmente no pensamento do historiador e oficial de Marinha Armando Amorim Ferreira Vidigal (1929-2009).

Palavras-chave: Defesa. Estratégia. Poder Marítimo. Poder Naval. Segurança.

MAHAN’S THEORY OF SEA POWER - A CRITICAL ANALYZYS ACCORDING CONTEMPORARY AUTHORS

ABSTRACT

Alfred Thayer Mahan (1840-1914) and Julian Stafford Corbett (1854-1922) are the most known maritime and naval strategy theorists. Mahan was enthusiast of Antoine Henri Jomini (1779-1869); in turn Corbett leaned on Carl von Clausewitz (1780-1831) - both the theorists of land warfare that did not think about the peculiarities of the war at sea. By launching in 1890, “The Influence of Sea Power upon History” (1660-1783), Mahan aimed at discussing the British naval history and understand the instruments of action employed by this State that allowed him the dominance of the seas for more than three hundred years. Corbett, contemporary of Mahan also developed ideas about conception of sea power in

the late nineteenth century. His fundamental work “Some Principles of Maritime Strategy” (1911) was intended to formalize a theory that would comprise the existing theories and precepts of naval warfare, however, under a Clausewitzian perspective, that would rid him of simplification and reductionism the time.

So, this article has as main objective to analyze the main points (strong and weak) of Mahan sea power theory (its political and economic, military and geopolitical) in the light of the criticisms made mainly by Corbett and other contemporary authors, also addressing, succinctly, as these authors and strategy analysts influenced the global maritime power over the years, including the Brazilian maritime power, especially in the thought of historian and Brazilian navy officer Armando Amorim Ferreira Vidigal (1929-2009).

Keywords: Defense. Strategy. Maritime power. Naval power. Security.

INTRODUÇÃO

Alfred Thayer Mahan (1840-1914), nascido em West Point em 1840, era considerado o evangelista do mar alcunha dada por Sprout (1973, apud MONTEIRO, 2011) que afirmara: “nenhuma pessoa influenciou tão direta e profundamente a teoria do poder marítimo como Mahan”.

Ele se diferenciava dos seus antecessores por se valer da análise histórica para sustentar sua argumentação. A história deveria ensinar lições que auxiliariam na formulação de novas políticas estratégicas. Pela primeira vez, a importância do mar para o desenvolvimento das nações utilizava a história como ferramenta para a estratégia marítima.

Ao longo de sua vida acadêmica Mahan foi influenciado por seu pai, Dennis Mahan (1802-71), teórico militar e professor da academia militar de West Point-EUA, pelo historiador alemão Theodor Mommsen (1817-1903) e pelo teórico militar do poder terrestre - Antoine-Henri Jomini (1779-1869). Ainda na ativa, Mahan passou a se destacar na marinha de guerra como instrutor na Escola Naval (1862) e na Escola de Guerra Naval estadunidense (1886-89, 1892-93), e ainda como escritor. Ele escreveu ao todo vinte livros, sendo duas biografias, duas autobiografias e mais de

cem ensaios (CROWL, 2008). Em 1890, lançou o seu clássico *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)* em que discutiu a história naval britânica, procurando compreender como a Grã-Bretanha (GB) dominara os mares por trezentos anos e entender quais os instrumentos de ação por ela utilizados para manter esse predomínio (ALMEIDA, 2009b).

Ao elaborar sua estratégia, ele buscava auxiliar na transformação dos Estados Unidos da América (EUA) em uma grande potência marítima e mundial (MELLO, 1997).

O inglês Julian Stafford Corbett (1854-1922) também desenvolveu ideias sobre a concepção do poder marítimo ao final do século XIX. Ele foi influenciado pelo historiador John Knox Laughton que o orientou nos estudos históricos. Nesse período, seus escritos tiveram grande influência na Marinha da Grã-Bretanha (GB) (ALMEIDA, 2009d).

A obra fundamental de Corbett é “*Some Principles of Maritime Strategy*”, escrita em 1911, e que tinha como propósito formalizar uma teoria que congregasse teorias e princípios de guerra naval, derivada da formulação teórica de Clausewitz de guerra terrestre. Isso não significou que Jomini fosse por ele desprezado, no entanto, considerava Clausewitz como um teórico mais consistente e dele utilizou muitas ideias, que foram aplicadas à guerra naval (ALMEIDA, 2009a).

Portanto, este trabalho tem como objeto analisar os principais pontos (fortes e fracos) da teoria do poder marítimo de Mahan (seus aspectos político-econômicos, militares e geopolíticos) à luz das críticas efetuadas por Corbett e outros autores contemporâneos, abordando, de forma sucinta, como esses autores influenciaram o poder marítimo brasileiro sob o pensamento do almirante Vidigal. Ao final, apresentar-se-á uma breve conclusão que constatará a importância de Mahan que com suas ideias continua sendo fundamental para o debate estratégico, não mais por suas respostas, mas com certeza, pelas perguntas que formulou.

MAHAN - A TEORIA DO PODER MARÍTIMO

Mahan foi um oficial de marinha avesso ao mar. Por tal motivo, pode-se dizer que foi um oficial de marinha medíocre, no sentido regular da palavra, ou seja, médio. A bordo do USS *Seminole*, em 1898 teria proferido as seguintes palavras: “Nunca tinha visto um grupo de homens inteligentes reduzidos à total imbecilidade como meus amigos de navio” (SEAGER II apud ALMEIDA, 2009a).

Ele tinha como objetivos centrais de sua teoria: I- demonstrar a importância que o mar tinha para o desenvolvimento das nações; II- compreender os princípios que governavam a guerra do mar desde a antiguidade; e III- despertar na classe política dos EUA a centralidade das políticas navais para o seu desenvolvimento. Para isso utilizou como métodos: a) o estudo da História como ferramenta; b) a introspecção como início da sistematização teórica; c) analogias entre a guerra terrestre e naval; e d) o exemplo da GB.

Antes de abordar alguns conceitos de sua teoria, faz-se mister conceituar poder marítimo e poder naval. Segundo Mello (1997) o poder naval é “mais restrito e se manifesta como poder especificamente militar, ao passo que o poder marítimo é mais abrangente e se concretiza na capacidade política, econômica e militar de uma potência em usar o mar.”

Dessa forma, o termo “naval” está relacionado aos aspectos militares da estratégia, enquanto o termo “marítimo”, por ser mais abrangente, envolve, além do militar, os aspectos político- econômicos, geopolíticos e psicossociais.

A partir daí, pode-se afirmar que o poder marítimo de Mahan estava baseado em uma trindade de aspectos político-econômicos essenciais: 1- em uma forte economia produtiva. Ele acreditava na capacidade de produzir bens para troca para o desenvolvimento do país; 2- no shipping - por meio do recurso que os navios mercantes proporcionariam ao realizarem o transporte de bens; e 3- na existência de colônias - que eram necessárias como pontos de troca de produtos e apoio e bases para os navios. (MAHAN, 1890; ALMEIDA, 2010a). Importante notar a semelhança com a trindade paradoxal de Clausewitz (forças armadas, povo e governo). Embora Clausewitz se referisse ao fenômeno da guerra e Mahan aos aspectos políticos e econômicos para o desenvolvimento do poder marítimo, essas condições apontadas por ambos os autores eram necessárias para que atingissem os propósitos a que se destinavam.

Apesar de ter sido muito mais influenciado por Jomini, Crowl (2008) aponta que Mahan leu a obra de Clausewitz, inclusive concordando que os assuntos políticos deveriam ser tratados por políticos e não militares, porém, acreditava que a guerra era assunto de seus comandantes. Concordava também com a máxima clausewitziana de que a defesa era mais forte que a ofensiva, entretanto, deu mais relevância à ofensiva na guerra no mar. No que tange aos aspectos militares e aos seus princípios da estratégia naval, para Mahan era fundamental a supremacia naval.

A existência de um poder naval forte composto principalmente por navios de linha era fundamental. Assim, a proteção das linhas de comunicação marítimas (LCM) função primordial das marinhas de guerra – seria realizada por operações ofensivas. As LCM seriam defendidas por meio de uma batalha decisiva que eliminaria a esquadra inimiga em uma batalha única. Nessa batalha, a esquadra de combate deveria ser empregada de forma concentrada (numa única força) e enviada para “buscar e destruir a esquadra inimiga” (MAHAN, 1890). Essa concepção jominiana tinha tradução mahaniana na ideia de que o domínio do mar seria produzido pela vitória contra a esquadra inimiga, o que fazia desse enfrentamento a batalha decisiva da guerra naval, sendo obtido, desse modo, o comando do mar¹.

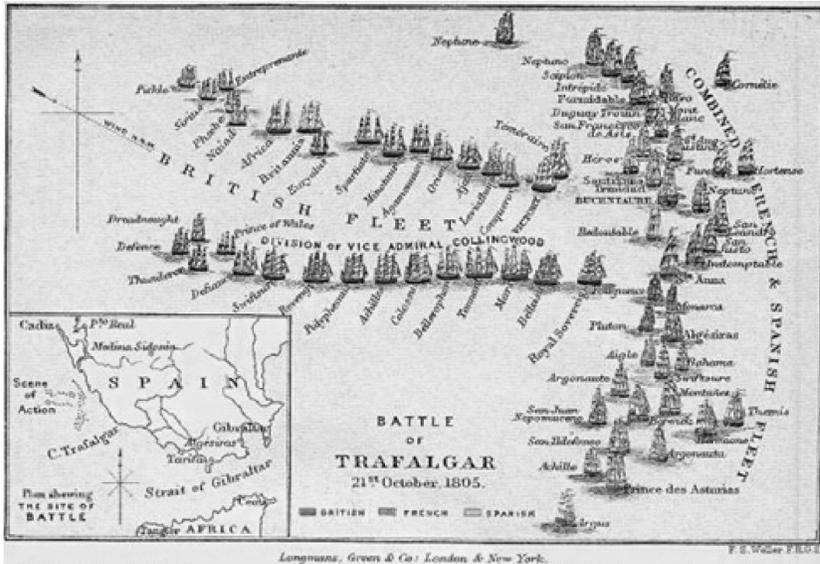
Para isso era necessária uma esquadra poderosa para contrapor-se à esquadra inimiga. Só assim se asseguraria a vitória e esse tipo de controle marítimo. Porém, no caso de uma esquadra inferior à do inimigo, Mahan propunha que se estabelecesse em portos e bases bem defendidos, impondo sobre o mais forte a tarefa de vigiá-la para impedir qualquer ação ofensiva da mesma. Essa esquadra, mesmo impossibilitada de se fazer ao mar, impediria a esquadra inimiga de possuir o completo domínio do mar.

Esse conceito ficou conhecido como “esquadra em potência”, sendo muito difundido à época, apesar de relativizado pelo próprio Mahan, de acordo com os escritos de Almeida (2009b). Um dos princípios considerados mais importantes em sua teoria era a concentração. Para Mahan, a concentração da Esquadra deveria ocorrer em uma posição central que possibilitasse atacar a esquadra inimiga a partir de linhas interiores. Portanto, aquele Estado que obtivesse uma posição central em relação ao adversário teria grande vantagem estratégica. Para isso seria fundamental a existência de grandes navios a fim de que se obtivesse a superioridade no combate.

Outro princípio estabelecido por Mahan era que a esquadra não poderia ser dividida. Ele afirmava que se fosse necessário, eventualmente, dividi-la, o grosso da mesma deveria ser posicionada na costa onde a ameaça osse mais iminente em uma postura ofensiva e o restante da força naval em uma postura mais defensiva (MAHAN, 1890; ALMEIDA, 2009c) (SUMIDA, 1993). Dessa forma, os encouraçados (considerados os navios de linha) seriam os navios ideais para a batalha decisiva contra os objetivos primários da guerra: as forças navais adversárias.

¹ Segundo o historiador Almeida (2009b), Mahan preferia chamá-lo de “controle do mar”.

Como exemplo da correta aplicação do princípio da concentração, pode-se citar Nelson na batalha de Trafalgar, na qual ele concentrou a maior parte de sua força naval na parte central e a ré da coluna franco-espanhola, pois sabia que a parte de vante não poderia manobrar para socorrer o restante da esquadra, em uma manobra conhecida como “corte da linha do T”², representada na figura abaixo.



Batalha de Trafalgar- Corte da linha do “T” efetuado pela esquadra de Nelson.

Nessa linha de argumentação, Mahan afirmava que o canal do Panamá seria de suma importância para a manutenção dos interesses estadunidenses nos oceanos pacífico, atlântico e Caribe, pois permitiria a passagem da esquadra de um oceano a outro sem necessitar dividi-la.

Sem se esquecer da relevância de se possuir o controle de ilhas estratégicas como Cuba e Jamaica, que permitiriam, consequentemente, o controle das LCM no Caribe. Todavia, não adiantaria a vantagem da posição central se o inimigo fosse mais forte nos dois lados da posição central (MAHAN, 1890; MELLO, 1997).

² A estratégia do corte da linha do “T” significava atacar em uma ou mais colunas a linha de frente da esquadra inimiga. Essa estratégia tinha um ponto fraco que era a exposição dos navios ao fogo melhor posicionado dos navios em linha de frente. Entretanto, após a aproximação e o corte da linha inimiga, poder-se-ia atingir seus navios com canhões na popa e na proa, para, posteriormente, ficar emparelhados com eles.

Ainda dentro do contexto do controle do Caribe, é interessante perceber que Mahan não era um entusiasta do bloqueio marítimo, estratégia que poderia ser utilizada na região. Ele o considerava como desperdício de navios de linha, se fosse feito por navios de linha e desperdício de recursos, se fossem construídos outros navios, que não os de linha, para realizá-lo. Nesse sentido, pode-se citar outro exemplo, o de Gibraltar – uma posição central que impediria a concentração da esquadra francesa de Brest no Atlântico e Toulon no Mediterrâneo. Uma das questões mais discutidas dos preceitos militares de sua teoria diz respeito ao “comando do mar”.

Para Mahan (1890) a função das marinhas era exercer o controle do mar a partir de seu completo domínio. A interpretação mostrada pelo historiador Ciprian Bridge e ratificada por Almeida (2009c) adota que Mahan entendia esse domínio completo como algo mais a ser alcançado do que uma realidade comprovada historicamente. Entretanto, muitos historiadores e analistas de estratégia compreendem a ideia de Mahan como indivisibilidade do mar, sem qualquer relativização. Ao analisar os princípios e preceitos da teoria de Mahan, principalmente aqueles atinentes à guerra naval, cabe ressaltar que estão correlacionados com aqueles do poder terrestre de Jomini.

A seguir serão analisados os aspectos geopolíticos de sua teoria, representados por seis principais condições que afetariam o poder marítimo, e que são considerados por autores contemporâneos do estudo da estratégia marítima como o seu ponto forte teórico.

a) Posição Geográfica

A posição de um país no mundo modificaria o estímulo natural ao seu desenvolvimento marítimo. Mahan citou a importância dos Estados insulares, daqueles que possuíssem duas costas e os que fossem bem posicionados com relação às rotas comerciais e Estados rivais.

Assim, ele reafirmava a importância da GB, por ser um Estado insular, ter posição privilegiada com relação ao Canal da Mancha e possuir, à época, o controle de pontos estratégicos como: Gibraltar, Malta e Suez no Mediterrâneo. Nessa compreensão afirmava que seria de importância fundamental para os EUA o controle do Caribe, em especial o Panamá, Santa Lucia, Boca do Mississipi, que seriam pontos fundamentais que formavam triângulo geopolítico, chamado de “triângulo do Caribe”, mais bem visualizado na figura 2 abaixo (MAHAN, 1890).

Dentro de sua lógica, Cuba, Jamaica e o Panamá eram considerados pontos estratégicos. Cuba estaria na posição central no triângulo. Jamaica teria boa posição geopolítica no Caribe.



Triângulo do Caribe

Quem dominasse Cuba, dominaria o Golfo do México. Cuba anularia a Jamaica. Ao fim, quem controlasse o Caribe, controlaria as linhas de comunicação entre os oceanos Pacífico e Atlântico (ALMEIDA, 2010b). Nessa visada, pode-se comparar sua teoria com a geopolítica clássica de Mackinder, por exemplo, e a sua teoria da geopolítica terrestre de que “quem controla a Heartland, domina a ilha pivô, e quem domina a ilha pivô controla a ilha mundial, e quem controla a ilha mundial domina o mundo”.

Nesse caso, a ilha mundial seria a Europa e grande parte da Ásia e África; a área pivô seria uma área central dentro da ilha mundial e seria formada por parte da Europa e da Ásia; e a heartland seria o coração da área pivô, onde seria atualmente a Europa oriental.

Daí pode-se perceber a importância geopolítica que os EUA deram a Cuba, principalmente após a revolução castrista de 1959, quando a ilha ficou sob influência da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). É oportuno perceber que durante a guerra fria, Cuba foi alvo de um contencioso entre os EUA e a ex-URSS que ficou conhecido como na crise dos mísseis de Cuba³, durante o governo Kennedy, em 1962.

³ Negociações entre os EUA e a URSS sobre o que fazer com relação à descoberta de mísseis balísticos, com ogivas nucleares, em Cuba.

A experiência histórica mostra como ciclos econômicos semelhantes tiveram um papel importante na ocorrência de diversos conflitos. Hoje, analistas internacionais apontam para o surgimento de um novo triângulo do “ouro negro”, cujos vértices estão localizados no golfo do México, Golfo da Guiné e na Amazônia Azul nos campos do pré-sal brasileiro⁴ (REIS, 2013). Seria este um novo triângulo estratégico de concepções mahanianas?

b) Conformação Física.

As condições internas da geografia de um país influenciariam o seu desempenho naval. Os três fatores basicamente apontados por Mahan foram: a) as reentrâncias da costa (criação de baías e portos naturais de águas profundas) que possibilitariam a construção de bons ancoradouros, portos abrigados e bases navais; b) a geografia “agradável” versus geografia “desafiadora”, fazendo um “paralelo” entre a França e a GB. A GB teria acesso fácil ao mar a partir do interior, já que detinha o controle do canal, enquanto a França, apesar de possuir bons portos no Atlântico e Mediterrâneo, como Toulon e Brest, possuía no caminho Gibraltar, sob o controle da GB, o que a limitaria no preceito de “nunca dividir a esquadra”; e c) para ele também era importante a unidade territorial. Estados com várias “porções” de territórios – colônias, arquipélagos, territórios ultramarinos seriam mais estimulados ao desenvolvimento naval para proteger seus interesses. Como exemplo, podem-se citar a França, a GB e o Japão (MAHAN, 1890). Porém, de nada adiantariam grandes possessões sem investimentos em uma marinha de guerra e mercante fortes. A existência de um poder marítimo fraco poderia redundar no colapso do controle sobre as colônias, acarretando em um poder inverso no desenvolvimento nacional.

c) Extensão do Território

Mahan afirmava que uma grande extensão da costa poderia dificultar o desenvolvimento do poder marítimo. A extensão do território deveria ser equiparada ao tamanho da população, caso contrário, uma população pequena, mesmo que preparada para defendê-la, minaria a capacidade de seu poder naval (MAHAN, 1890).

⁴ Disponível em: <http://estudiosdelaener.blogspot.com.br/2010/07/perforacion-en-aguas-profundas-el.html>. Acesso em: 20jan.2015.

Como exemplo, ele relembra a guerra de secessão, em que os Estados confederados do sul possuíam uma boa marinha de guerra, e navios modernos, como o USS Monitor, um navio couraçado com perfil baixo o que dificultava o ataque inimigo- e uma potente artilharia, entretanto não possuíam marinheiros suficientes para operar os navios (VIDIGAL; ALMEIDA, 2009).

Outro fator de relevância seria a capacidade de dispor de matérias-primas para a guerra no mar. Todavia, de nada adiantaria a existência de matérias primas indispensáveis como combustíveis, materiais para a construção de navios, de bases e de ancoradouros se a população não possuísse as expertises necessárias para bem utilizá-las (MAHAN, 1890). Pode-se traçar um paralelo entre a importância da extensão do território e do USS Monitor, por exemplo, em um bom exemplo do que é a tecnologia sem a qualificação adequada de sua população.

d) Tamanho da População

A leitura de Mahan (1890) do tamanho da população seria essencialmente similar à atual de Mearsheimer (2007). Uma população maior terá uma população marítima maior (no sentido econômico e militar) e, além disso, uma reserva maior para suprir baixas causadas em uma guerra. Adicionalmente, uma população maior possibilita uma produção maior de artigos navais como navios e peças. Um Estado com uma população grande não precisaria ter, necessariamente, uma marinha grande em todos os momentos, mas uma marinha grande o suficiente para resistir a agressões até que mais marinheiros possam ser treinados e novos navios construídos.

Fruto dessa análise, o professor Longo (2007) reitera que a capacidade científica associada à capacidade de inovar na geração de bens e de serviços intensivos em conhecimentos científicos passa a ser fator determinante do poder relativo entre as nações nas suas expressões política, econômica e militar. Com isso, Estados dotados das vantagens comparativas relativas ao seu território e população e, simultaneamente, de capacidade científica e tecnológica, seriam pouco vulneráveis e tenderiam a constituírem-se em polos mundiais de poder político, econômico e militar. Esse pensamento retrata outra concepção mahaniana de que se fazia necessário uma indústria naval forte e autônoma, em prol dos interesses nacionais.

Ainda nessa linha, segundo Longo (2007) o Brasil estaria enquadrado em uma situação singular, pois possui extenso território e população, abundância de matérias primas e de energia, mas ainda é considerado como periférico em termos de desenvolvimento científico e tecnológico.

CARÁTER DA POPULAÇÃO

Como seus pressupostos, Mahan afirmava que quanto mais uma população estiver ligada ao comércio, mais buscará ganhos materiais além do território nacional, impulsionando, por conseguinte, seu poder marítimo e naval. Quanto mais rica for a população, mais esta desenvolverá a construção naval. Entretanto, Mahan notou a diferença nos estilos de enriquecer das nações. Para ele, investir na produção é o que garantiria a base material permanente para a produção naval, como fez a GB, diferentemente dos Estados ibéricos e da França (em um grau menor) que procuraram a liquidez acima da produção (metalismo). Esse acúmulo de capital acabou por se tornar exíguo, afetando, sensivelmente, essas nações (MAHAN, 1890; ALMEIDA, 2009d).

Interessante perceber que os países que se dedicaram ao comércio mundial foram aqueles que realizaram sua revolução industrial mais rapidamente, o que possibilitou desenvolver suas indústrias, por meio de incentivos e proteção estatais, apesar de serem considerados Estados politicamente liberais. A indústria bélica pode ser enquadrada nesse exemplo. Porém, Mahan denota etnocentrismo semelhante em suas análises, ao que na atualidade os estadunidenses possuem com relação aos povos não ocidentais. Por ser religioso (protestante), Mahan acreditava no fardo do homem branco (WASP- White, Anglo Saxon, and Protestant), em seu papel civilizatório do mundo por meio da colonização. Uma justificativa etnocêntrica para que os Estados europeus adquirissem colônias, dominando política, cultural e economicamente, outras nações (MELLO, 1997).

Essas ideias de missão civilizatória, destino manifesto, remete-nos à análise contemporânea de Feres Jr. (2005) em seu estudo sobre a sociedade estadunidense na obra "A história do conceito de "Latin America" nos Estados Unidos, que identifica, dentre outras coisas, um par de preceitos de conotação positiva e negativa, respectivamente a eles (estadunidenses) e aos outros. Os conceitos negativos tendem à generalização e ganham centralidade, a fim de denotar uma inferioridade, baseada no preconceito

das sociedades mais desenvolvidas. Por exemplo: os EUA são ricos e protestantes, tal qual Mahan e os outros são pobres e católicos, com o catolicismo levando ao atraso. Mais uma vez observam-se os fundamentos justificatórios de uma superioridade para o domínio e a “civilização” de “nações mais atrasadas”.

f) **Caráter do Governo**

Pode ser considerado como a “chave” dos seis elementos. O Estado deveria ter a capacidade de formar homens públicos em prol de seus interesses nacionais (estadistas). A canalização da política para a fomentação do poder naval deveria ser a principal preocupação do governo. Em tempos de paz, isso significava o desenvolvimento econômico (principalmente da indústria naval), a aquisição de “portos-seguros”, como bases, entrepostos comerciais, e a construção de uma marinha capaz para fazer frente a qualquer inimigo. Em tempos de guerra, a rápida implantação de mais navios/marinheiros seria suficiente, já que a marinha estaria logisticamente pronta. Assim, caberia ao governo confiar na capacidade de seus comandantes (MAHAN, 1890).

Por espelhar-se na GB, Mahan acreditava que governos não despóticos tenderiam a evitar grandes gastos com poderes navais, quando comparados aos despóticos (MAHAN, 1890). Essa ideia é um contraponto à teoria da paz perpétua⁵ de Kant de 1795 que exigiria uma constituição republicana (separação de poderes e representação popular) no interior dos Estados, uma federação das nações no plano internacional e o reconhecimento dos direitos da pessoa em todo o mundo, com isso, a guerra seria evitada e a paz alcançada. Percebe-se, novamente, o seu lado conservador, que ao defender governos despóticos não considerava os anseios da população na definição das políticas públicas de seu Estado.

Ainda dentro da discussão do elemento “caráter do governo”, Mahan defendia a ideia de Clausewitz de que “a guerra é a continuação da política por outros meios”, entretanto, em tempos de guerra, tudo ficaria a cargo dos comandantes. Essa posição entraria, em princípio, em contradição com um dos princípios basilares de Clausewitz, que apregoava a separação entre os poderes político, militar e o povo, com a subordinação dos últimos dois ao poder político.

⁵ É um projeto filosófico de Kant que tem como cerne, a fé na força da razão frente ao poder e na existência de uma OI e de uma constituição universal que garantiriam uma paz duradoura entre os Estados.

Entretanto, em seus diversos escritos, Mahan defendia, de fato, este princípio contido na trindade paradoxal clausewitziana. Uma análise mais apurada faz perceber que o que é apregoado por ele é a não intromissão de civis em assuntos de estratégia e táticas militares. Nesse aspecto, mais uma vez, ele relembra Jomini (1947), que tentou restabelecer o isolamento entre os mundos civil e militar que as Revoluções Americana e Francesa haviam extinguido, por meio da profissionalização definitiva do oficialato militar. Interessante verificar que mais tarde, no meio do século XX, Huntington (1996) estabeleceu uma teoria sobre relação civil-militar⁶, na qual defendia o controle civil objetivo do poder político sobre os militares.

Com isso, o controle civil sobre questões militares em termos de treinamento e doutrina é limitado, entretanto, em relação à determinação de onde e como empregar a força, o controle civil é total. Essa relação é observada até hoje nos EUA.

Todavia, no que concerne à estratégia, Baylis e Wirtz (2002) sustentam que o mesmo não deve ser visto apenas em função da relação entre força militar e objetivos de guerra. No exercício de conceituação da expressão os autores reafirmam a perspectiva exposta por Gray, que sustenta que a estratégia deve ser entendida como a aplicação do poder militar para o alcance de objetivos políticos. Assim, não seria possível separar estratégia e política, já que a primeira funciona como uma ponte entre os meios militares e os objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos estudos estratégicos conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

Ao iniciar a conclusão desta seção, pode-se inferir que Mahan estabeleceu a base para todo pensamento em assuntos navais e foi percebido à época que o poder marítimo era o princípio que determinaria a queda ou o crescimento de potências hegemônicas. Como consequências de suas obras, pode-se afirmar que contribuíram: a) para a validação das políticas naval e colonial das potências europeias, do império russo e do Japão; b) para a corrida armamentista naval crescente na Europa até a 1ª guerra mundial, especialmente entre a Alemanha e a GB; c) para a construção de grandes esquadras de navios capitais, no final dos anos 1800, inclusive no Brasil; e d) principalmente para que outros teóricos do poder marítimo surgissem, sendo, portanto, um fator positivo de sua teoria à época (ALMEIDA, 2009d, 2010b).

⁶ As Forças Armadas estadunidenses consideram a teoria de Huntington como uma “teoria normal”, uma vez que está adequada aos interesses militares de autonomia, que faz com que sua profissionalização, não volte sua força contra o próprio Estado que lhe deu origem.

Ao contrário da Marinha britânica, no final do século XIX a Marinha dos EUA encontrava-se reduzida a uma marinha litorânea, de “águas marrons”, tecnicamente obsoleta e despreparada para a guerra moderna. Mahan era apenas um dentre outros muitos estadunidenses que viam em uma marinha de “águas azuis”, moderna e de grandes dimensões a oportunidade de materializar as ambições dos EUA.

Ficava clara, então, sua fixação nos navios de batalha, mais precisamente pelos encouraçados, que predominaram até a 2ª guerra mundial. Mas nem Mahan nem Jomini consideraram as novas formas de enfrentamento bélico, oriundas da tecnologia, que constituíram uma revolução na própria natureza da guerra ou, como hoje se denominam Revolução nos Assuntos Militares (RAM).

Anos antes, Friedrich Engels (1820-95), conhecido como “o general de Manchester” pelos seus conhecimentos militares percebera em seu livro *Anti-Dühring – Teoria da Violência* (1877) que essa revolução tecnológica, motivada pelos acontecimentos de seu tempo, tais como a revolução da pólvora, a padronização de calibres, o surgimento da couraça e as inovações não tecnológicas da revolução francesa, propiciou a transformação das forças armadas e dos métodos de se fazer a guerra, além das revoluções na estratégia terrestre e naval.

Como Mahan articulava de forma sistemática, a fim de legitimar de forma pretensamente científica (nos moldes jominianos) a sua leitura da História em defesa dos preceitos de uma marinha de guerra poderosa, de uma marinha mercante de grande porte e de uma indústria naval plenamente desenvolvida e moderna, ele não atentou para esses novos conceitos, o que pode ser considerado como um ponto fraco de sua teoria.

Na realidade, seu objeto de estudo era exemplificar um sistema teórico formado por princípios de validade universal, independente do tempo ou de quando estes fossem aplicados, sem se preocupar com os avanços tecnológicos, tal qual Jomini o fez na guerra terrestre.

Resumindo, Mahan se aproxima de Jomini em seus aspectos militares, ao valorizar mais a tática e as ações operacionais do que a estratégia, até porque a estratégia estaria definida pelos princípios de guerra que seriam imutáveis. Um governo que tivesse um caráter expansionista, conservador e de visão hegemônica, se seguisse o conceito de sua “trindade marítima” alcançaria a supremacia, e, por conseguinte, tornar-se-ia uma grande potência.

A análise da obra de Mahan é fundamental para quem busca compreender o pensamento geopolítico e suas influências sobre as políticas interna e externas dos Estados. Isso foi o que procurou ser feito nesta seção do trabalho, apresentando, de forma geral, porém crítica, os principais pontos de sua teoria. Na seção a seguir serão apresentadas críticas mais detalhadas realizadas por Corbett e por outros autores contemporâneos da estratégia marítima, elencando, mais especificamente, os pontos fortes e fracos de sua teoria.

UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DE CORBETT

Apesar de também ter lido Clausewitz, como já fora dito na seção anterior deste artigo, tendo Mahan inclusive o citado duas vezes na obra *Naval Strategy* (1911), é Corbett quem procura integrar a teoria da guerra de Clausewitz ao estudo da guerra no mar (SUMIDA, 1993). De fato, Corbett apresenta-se como o contraponto clausewitziano às considerações de inspiração jominiana tecidas por Mahan.

Vale salientar que Corbett não estabeleceu, de fato, uma teoria ou uma doutrina. O que Corbett queria era mostrar que o poder naval possuía algumas características que o diferenciava do poder terrestre, e que sua contribuição para a estratégia seria apontar suas limitações e possibilidades.

A História naval seria importante nesse processo para demonstrar o que ocorrera e de que forma os comandantes poderiam se utilizar das experiências adquiridas em situações correlatas. Portanto, Corbett teve como principal tarefa expurgar o pensamento naval mahaniano das simplificações e reducionismos - um dos pontos fracos da teoria de Mahan - que tinham sido incorporados nas mentes da oficialidade das marinhas daquela época (ALMEIDA, 2009d). A partir das diversas leituras dos trabalhos de Mahan, Como será observado a seguir, Corbett apresentou diversas contestações à sua teoria, e que ficaram como legado à estratégia marítima:

1 - A primeira crítica a Mahan refere-se ao preceito fundamental da estratégia. Ele estabeleceu que a estratégia marítima era composta por princípios que governam a guerra e nos quais o poder naval desempenhava papel substancial. Entretanto, tal poder sozinho não é suficiente. Homens vivem em terra e é lá que a guerra terá a sua a decisão final (CORBETT, 1911). Nessa crítica Corbett se posiciona contra a literatura estratégica

da época que pretendia que a guerra naval existisse em si própria, sem dar importância à interdependência entre os exércitos e as marinhas em tempos de guerra. Fato hoje fundamental para o sucesso estratégico a operação conjunta entre Marinha, Exército e Aeronáutica dos Estados.

2 - Outra contestação refere-se à destruição da esquadra inimiga. Para Corbett o que importava era o uso que se fazia do mar, dessa forma, o comando ou controle do mar obtido pela destruição da esquadra inimiga passa a ser irrelevante (CORBETT, 1911). Nessa compreensão, o controle do mar passa a ter gradações, como: geral ou local, temporário ou permanente (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999).

Atualmente, os objetivos da guerra são determinados pelo poder político e não por militares, portanto a esquadra inimiga não pode mais ser mais considerada o objetivo primário da guerra, pois, dessa forma a estratégia, livre do controle político, tenderia à guerra absoluta⁷ de Clausewitz. Vale salientar que, apesar dos EUA possuírem atualmente um poder naval incomparável, não conseguem obter por completo o domínio do mar, sendo este relativizado até para a maior potência militar do planeta.

3 - Os preceitos da guerra terrestre não deveriam ser prescritivos para a guerra naval. O emprego do poder naval deveria ser combinado com o emprego do poder terrestre, bem como condicionada à estratégia nacional. Nessa visada, as guerras navais deveriam ser travadas para alcançar objetivos limitados, e não visar à destruição total do inimigo (CORBETT, 1911).

Ele subordina a ação da esquadra ao propósito da guerra, que seria compelir o inimigo à mesa de negociações. Assim, o forçamento de uma batalha decisiva sobre um adversário, que não desejava o confronto, era considerado impraticável. (MONTEIRO, 2011). Com isso, ele rejeita os princípios de indivisibilidade da esquadra e o princípio jominiano-mahaniano de que só a ofensiva deveria ter lugar nas guerras, fortalecendo a máxima de Clausewitz de que a defesa prevalece sobre a ofensiva. Na realidade, os princípios de guerra são norteadores de estratégias específicas, não de verdades imutáveis e absolutas, devendo ser utilizados de acordo com os objetivos estratégicos, operacionais e táticos, na consecução dos objetivos políticos.

⁷ É uma guerra que atinge o seu extremo natural, quando está livre dos efeitos moderadores que lhe são impostos pela política ou pela sociedade. Como as guerras não se podem conduzir a si mesmas e carecem da política e das sociedades para existir, Clausewitz teorizou a impossibilidade da “Guerra Absoluta” por não poder se evitar estas influências.

Importante destacar que a batalha utilizada como exemplo por Mahan como um exemplo de genialidade de Nelson, na realidade, e até mesmo ele achava isso, não foi uma batalha decisiva (ALMEIDA, 2009b) que possibilitou o controle do mar relativizado à GB, pois o restante da esquadra francesa ainda desempenhou algumas outras funções durante o conflito, e inclusive permitiu que Napoleão continuasse como o ditador do continente europeu (CROWL, 2008).

4 - Sobre o princípio da concentração, Corbett possui um entendimento diferente de Mahan. Para ele a concentração residiria na alocação de navios para tarefas específicas, podendo dispersar ou juntar quando fosse necessário. O que para Mahan era um erro, a divisão em cinco forças navais durante as guerras napoleônicas, para Corbett fora uma vantagem, pois cada uma das forças estava em comunicação com as demais, de tal maneira que, antes que qualquer força inimiga pudesse explorar a fraqueza de uma dessas forças, uma grande parte ou mesmo a totalidade da esquadra podia ser reunida (CORBETT, 1911).

Hoje, na doutrina das marinhas de guerra, o entendimento corbettiano é a prática: existe a concentração tática (quando as forças são reunidas e seguem juntas para aplicação em um determinado ponto) e a concentração estratégica (quando elas convergem para se obter um determinado objetivo estratégico) (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999).

5 - Para Corbett, o preceito de “esquadra em potência” estava equivocado, pois uma esquadra voluntariamente exilada em suas bases navais concedia, de fato, o completo comando do mar ao inimigo e não o contrário (CORBETT, 1999). Nesse ponto, Mahan também não acreditava muito nesse conceito que era considerado geral à época (ALMEIDA, 2009c).

A esquadra em potência no sentido corbettiano era uma estratégia que poderia ser analisada sob o ponto de vista da guerra limitada de Clausewitz⁸, ou seja, pelo emprego de engajamentos para o propósito da guerra, em que a força inferior se preparava, manobrava e combatia de forma a evitar a batalha decisiva, impedindo que o inimigo usasse o mar livremente (ALMEIDA, 2009d). Um exemplo de “esquadra em potência” da contemporaneidade pode ser considerado o recolhimento aos portos da esquadra argentina, após o afundamento do cruzador General Belgrano.

A suposta presença de submarinos nucleares da GB no teatro de operações, juntamente com a preocupação com uma invasão por parte

⁸ A guerra limitada de Clausewitz (1984) se pautava na limitação de interesse pelo objeto da disputa, estabelecendo limites ao empenho com que se travará a guerra.

do Chile fez com que a força aérea argentina, e não a marinha de guerra, tivesse uma participação mais relevante e efetiva na guerra.

6 - Ele criticava também a ideia de que apenas os encouraçados eram os navios mais importantes para a formação de uma esquadra. Para Corbett, o exercício do controle do mar não dependia somente dos navios de linha, mas sim das atividades de supervisão, controle, comunicação, patrulhamento, regulação e proteção das LCM.

Para isso eram necessários outros navios que não os chamados navios de linha, como os cruzadores, por exemplo (CORBETT, 1911) (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999). O Cruzador era um navio mais flexível, sendo considerado um meio ideal para a patrulha e escolta de navios de maior valor estratégico (ALMEIDA, 2009d). Hoje as fragatas, corvetas, navios-patrulha, navios de apoio e anfíbios, porta-aviões e submarinos compõem a panóplia de uma força naval equilibrada e moderna.

7 - A questão do bloqueio e do comboio. Para Mahan, o bloqueio era desperdício de navios de linha. Para Corbett o bloqueio era o centro da guerra no mar (CORBETT, 1911). Corbett considerava que a batalha decisiva era relevante, no entanto, considerava difícil que ocorresse, pois, a esquadra mais fraca evitaria o combate, realizando tarefas pertinentes a sua dimensão e características, sem fornecer o controle do mar ao inimigo.

Assim o bloqueio era a única opção para a força mais forte. O bloqueio seria de dois tipos: o aproximado para manter o inimigo no porto e o afastado para atrair o inimigo para fora (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999). O bloqueio persiste até hoje como importante estratégia, ainda dentro do conceito de guerra limitada de Clausewitz.

Ao finalizar algumas das críticas de Corbett à teoria de Mahan, pode-se sublinhar que ele desejava alinhar as teorias e reflexões navais com as sólidas estruturas clausewitzianas de seu tempo. Corbett concordava com muitos de seus preceitos e escritos de Mahan, por isso não o renegou, mas procurou enfatizar que o ideal seria que houvesse uma educação aos oficiais de marinha que evitasse as simplificações excessivas e os reducionismos de sua teoria.

As palavras de Corbett, em sua crítica após o lançamento de “The Influence of Sea Power Upon History, 1660-178” de Mahan evidenciam bem isso: “Pela primeira vez a história naval adquiria uma base filosófica, que a partir de grande número de fatos históricos, grandes generalizações foram possíveis, havendo poucos livros que tenham produzido efeito na ação como no pensamento”.

Corbett também é bem-sucedido em descobrir em Clausewitz os elementos que explicavam como e porque a GB foi capaz de obter sucesso contra oponentes muito mais poderosos, fazendo jus ao arquétipo da guerra tecido por Clausewitz: centralidade do combate; distinção entre guerra limitada e ilimitada; primado da Política em qualquer situação; superioridade da defesa sobre o ataque; fricção e acaso; concentração e centro de gravidade; culminâncias do ataque e da vitória; e os custos das guerras. O legado de Corbett, apresentado em algumas de suas críticas acima, permanece atual, obviamente com a atualização de seus conceitos.

OUTRAS CRÍTICAS DE AUTORES CONTEMPORÂNEOS

Como pontos fracos da teoria de Mahan, Monteiro (2011) afirma que Mahan desvalorizou importantes fatores de poder, principalmente ao assumir que o potencial estratégico dos Estados era constituído, quase exclusivamente, pelas suas forças navais. De fato, Mahan elaborou sua teoria dando ênfase à componente marítima e naval. Assim, ele defendia que o papel central das marinhas não deveria ser visto como subordinado a nenhum outro poder militar, bem como ser voltado para as marinhas de “águas azuis”, não valorizando o uso da marinha para a defesa do litoral.

Cabe ressaltar que para possuir um poder naval equilibrado, Vidigal nos ensina que a força deve conter vários navios de diversas características para cumprir as mais variadas missões, sejam mais litorâneas, ou oceânicas, como será mais bem observado na próxima seção deste artigo ao tratar do pensamento marítimo deste grande historiador naval brasileiro.

Talvez um dos maiores erros de Mahan e também de Corbett tenha sido a desconsideração da importância da guerra de corso na estratégia naval. Ambos os autores consideravam que o objetivo primário das marinhas era a obtenção do controle do mar total (ideia mahaniana) ou relativizado (ideia corbettiana), desvalorizando a guerra contra a navegação comercial inimiga, chamada de guerra de corso, ao qual atribuíam caráter secundário.

As duas grandes guerras mundiais, de acordo com Proença, Diniz e Raza (1999) e Crowl (2008) viriam a mostrar o proveito da guerra de corso, sobretudo a desencadeada por submarinos alemães que, apesar do domínio do mar exercido pelas nações aliadas na 2ª guerra mundial, conseguiram afetar muito seriamente suas LCM.

Herbert William Richmond (1871-1946), historiador inglês contemporâneo de Corbett apresentou sua teoria do poder marítimo baseada nos fundamentos básicos da teoria mahaniana, entretanto, com alguns pontos discordantes, como nos mostra Almeida (2009d):

1 - Richmond não concordava com o princípio da centralidade do mar nas guerras. Ele considerava que o uso da marinha de guerra dependia do tipo de guerra a que se estava submetido;

2 - Richmond pouco discutiu questões de geopolítica, preferindo analisar o aspecto estratégico-militar dos conflitos navais;

3 - Com relação ao controle ou comando do mar, Richmond tinha como propósito utilizá-lo em seu próprio benefício e não para destruir o inimigo em combate; para isso não utilizaria a batalha decisiva, preferindo a conquista de bases adversárias e o impedimento da concentração da força naval por parte do inimigo;

4 - O projeto de força naval idealizado Richmond indicava a constituição de uma força centrada em cruzadores menores, que por serem mais velozes e mais “manobráveis” que os navios de linha, protegeriam com maior flexibilidade as LCM;

5 - Os elementos do poder marítimo de Richmond eram sintetizados em apenas três, o que demonstra um afastamento entre as duas percepções (ALMEIDA, 2009d).

Pode-se constatar que suas críticas se assemelham às de Corbett. Richmond também apresentou muitos pontos concordantes e indiferentes à teoria de Mahan. Esses podem ser melhor observados na tabela seguinte – “ A Guerra, o Poder Marítimo e Considerações Estratégicas segundo Mahan e Richmond”.

**A GUERRA, O PODER MARÍTIMO E CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS SEGUNDO
ALFRED MAHAN E HERBERT RICHMOND**

CARACTERÍSTICAS INFORMAÇÕES OBJETOS	ALFRED THAYER MAHAN	HERBERT WILLIAM RICHMOND	PONTOS COINCIDENTES	PONTOS DISCORDANTES	PONTOS INDIFERENTES
A guerra, resultado da guerra	Ato político atentando interesses políticos, ataques vigorosos para a vitória	Ato político (diplomacia e guerra), busca pela vitória total, 3 tipos de guerra, submeter o inimigo a vitória	C1		
Doutrina	Perigo em segui-la cegamente	Doutrina deve ser comum, considerada uma catalizadora, uma facilitadora de procedimentos e ênfase na cooperação			I2
Uso da marinha de guerra	Centralidade do mar logo um instrumento fundamental	Depende do tipo de guerra a que se estava submetido		D	
Uso da Geopolítica como fator de análise	Sim, extensivamente	Ênfase no aspecto estratégico-militar em detrimento do geopolítico, na maior parte da análise		D	
Conceito de sea power	Não deferiu diretamente, mas discutiu intensamente a sua concepção. Compunha-se basicamente do comércio marítimo e da marinha de guerra	Definiu claramente. Parte do poder nacional que permite transportar bens e exércitos pelo mar e impedir o inimigo a fazê-lo		D	
Comando ou controle do mar	Na maior parte das vezes controle, embora se referissem ao mesmo objeto, controle das linhas de comunicação, referia-se ao controle completo sem subordinação	Na maior parte das vezes comando. Mesma visão de controle das linhas de comunicação, no entanto preocupava-se com a sua utilização e não o controle por si só		D	
Elementos do poder marítimo	Seis elementos (posição geográfica, conformação física, tamanho do território e população, caráter da população e governo)	Três Elementos. A marinha mercante, forças de combate e bases de possessões.		D	
Conquista de bases de apoio no exterior	Fundamental	Fundamental	C		
Como obter o controle/comando do mar	Batalha decisiva sempre que possível	Tomar bases inimigas e impedir a concentração e por meio da batalha decisiva		D	

CARACTERÍSTICAS INFORMAÇÕES OBJETOS	ALFRED THAYER MAHAN	HERBERTWILLIAM RICHMOND	PONTOS COINCIDENTES	PONTOS DISCORDANTES	PONTOS INDIFERENTES
Uso do princípio da concentração	Concordava. Esquadra não deveria ser dividida	Concordava	C		
Posição central	Concordava	Concordava	C		
Posição central	Concordava	Concordava	C		
Importância das linhas de comunicação	Fundamental na guerra moderna	Fundamental na guerra moderna	C		
Projeto de força naval	Ênfase na linha de batalha formada de encouraçado	Ênfase na defesa das linhas de comunicação com cruzadores		D	
Esquadra em potência	Considerava ineficaz, embora pudesse ser utilizada em algumas situações	Considerava ineficaz, pois relegava o comando do mar ao adversário	C3		
Guerra do Corso	Ineficaz	Ineficaz	C		
Comboios	Medida eficiente	Medida eficiente	C		
Bloqueios	Eficaz para destruir ou neutralizar o tráfego marítimo inimigo e forçar a batalha decisiva	Eficaz para destruir o tráfego marítimo inimigo, contudo a história demonstrou a dificuldade de aplicação. Quanto mais eficaz maior as chances de sucesso	C4		

Critérios de Avaliação:

- C1 - Ambos percebiam a guerra de forma similar como um ato político.
 I2 - As visões sobre doutrinas eram bem distintas daí ser impossível compará-las.
 C3 - Ambos chegaram a mesma conclusão por meios distintos
 C4 - A palavra eficaz foi a utilizada por referir-se aos fins e não aos meios, mais condizentes com a palavra eficiente

Nesse ponto, Sprout (1943 apud MONTEIRO, 2011) considerou que os elementos do poder marítimo de Mahan precisavam ser atualizados em função da evolução de pensamento marítimo e naval que ocorria em plena 2ª guerra mundial. Esses deveriam ser emendados, com mudanças de ênfase e reavaliação. Historiadores como Geoffrey Till e Eric Grove reformularam e atualizaram essa lista, conforme se pode ver a seguir.

Constituintes do poder no mar			
	Mahan (1890)	E. Grove (1990)	G. Till (2004)
Posição geográfica	X	X	X(2)
Configuração física do território	X		X(2)
Extensão do território (inclui recursos e clima)	X	±	±(3)
População	X	±	X(4)
Carácter / cultura do povo / sociedade	X	X	X(4)
Governo	X	X	X(4)
Economia		X(1)	X
Tecnologia		X	X
Dependência do mar	±	X	±
Outros meios			X

- (1) Inclui "extensão do território" e "população"
 (2) "Geografia marítima"
 (3) "Recursos"
 (4) "População, sociedade e governo"

Alterações nos elementos do poder Marítimo de Mahan.

Till e Grove passaram a incluir a economia e a tecnologia nos elementos do poder marítimo de Mahan. Reduziram em importância os elementos geográficos tais como: conformação física, extensão territorial e caráter da população. De fato, a economia e o domínio de tecnologia de ponta podem suprir alguns desses fatores geográficos. A ausência de matérias primas, por exemplo, pode ser compensada por políticas públicas que sustentem o desenvolvimento do Estado em áreas de alta tecnologia, possibilitando altos ganhos de capital com materiais de maior valor agregado, realizando parcerias estratégicas e comerciais com Estados fornecedores de insumos básicos. Nesse sentido, uma população pequena, mas bem-educada e qualificada profissionalmente, pode suprir as capacidades econômicas com mão de obra altamente especializada.

Till (1987 apud ALMEIDA;2009d) ainda acrescenta que Estados com importantes conexões comerciais por meio marítimo têm contemplado, além dos aspectos geográficos, os psicológicos, financeiros e operacionais na formulação no conceito de poder marítimo. Nesse diapasão, as forças navais já se encontram subjacentes a esses elementos e sem os quais não teriam qualquer sentido. Esses novos aspectos retratam o intercâmbio cada vez maior entre os Estados, fruto de uma nova fase de globalização mais rápida que se vivencia hoje.

Coutau-Bégarie (2010) advoga a tese de que a concepção de poder marítimo inclui dois tipos de determinantes, os estáveis ou de longa duração e os instáveis de curta duração ou transitórios. Nos estáveis incluem-se os aspectos geográficos, tal qual Mahan apresentara. Por outro lado, os determinantes instáveis englobam duas bases, a econômica e a política, variáveis de acordo com os diferentes períodos históricos.

A base econômica possui quatro variáveis: a capacidade de mobilização de recursos com as matérias-primas e a capacidade industrial instalada; a infraestrutura de apoio; as atividades comerciais; e o nível de desenvolvimento tecnológico e científico do Estado. A base política possui duas vertentes: a política interna voltada para o estabelecimento de políticas e estratégias marítimas e a política externa com as alianças firmadas e as ameaças explícitas esperadas.

Já para Brodie (1944) o poder marítimo preenche quatro funções principais: A primeira refere-se à proteção da transferência no mar de forças do exército e da força aérea e seus abastecimentos para locais onde poderão

ser utilizados contra forças hostis; a segunda à proteção do transporte de bens comerciais; a terceira à negação do uso do mar pelo inimigo, e a última à pressão sobre o inimigo, a fim de que ele fique impedido de receber recursos fundamentais à sua sobrevivência e transportar seus bens para os aliados.

Daí surgiria a função principal do poder marítimo, que gravitaria em torno da proteção do comércio e transporte de bens pelo mar. Apesar de ser um dos pontos fortes de sua teoria, os aspectos geopolíticos da teoria mahaniana mereceram outra conotação, como pôde ser visto nos parágrafos anteriores, com a presença de novos elementos como: economia, tecnologia, aspectos psicossociais, financeiros e logísticos que Mahan não conseguira visualizar em sua amplitude, à época.

A teoria de Mahan, apesar de bastante criticada, teve importância fundamental para enfatizar a necessidade do controle do mar para o desenvolvimento das Nações e a centralidade do mar no destino desses Estados, o que atendeu à demanda política no final do século XIX e início do XX. A análise de suas obras é extremamente importante para buscar compreender o pensamento geopolítico e suas influências sobre as políticas externas e internas dos Estados. Seus elementos do poder marítimo são importantes até hoje, obviamente repaginados e com outras emendas e interpretações como foi mostrado no decorrer desta seção.

Como outros pontos fortes de sua teoria, podem-se citar: a cunhagem e evangelização da expressão *sea power* (poder marítimo); a apologia da importância do mar; a defesa do poder do mar como fomentador econômico; o profundo impacto na ação política; a necessidade de reflexão e estudo permanente; o recurso à história como ferramenta essencial para a formulação estratégica (MONTEIRO, 2011).

Consistentemente, Mahan levou seus leitores a pensarem em matérias como: o conceito de interesse nacional, a dimensão moral da força militar, as responsabilidades e oportunidades do poder mundial; a natureza da dependência das LCM, a composição das frotas, os requisitos logísticos das guerras e, principalmente, o emprego das marinhas como instrumento da política nacional (CROWL, 2008).

Não se deve esquecer do conceito da “trindade mahaniana”, talvez o maior legado observado por esse autor, certamente adaptada à modernidade, principalmente no que tange ao item da necessidade de colônias para o estabelecimento de bases e entrepostos comerciais, o que

pode ser compreendido na contemporaneidade como a existência de parceiros comerciais e estratégicos, fomentados por alianças e organizações internacionais de cunho político, econômico, militar e estratégico.

No entanto, com relação à história como ferramenta, vale destacar que muitos acontecimentos históricos foram deixados de lado na tentativa de comprovar suas ideias. Analisando fatos históricos posteriores a seus escritos, pôde-se perceber que muitos que ele entendia como verdades absolutas não ocorreram em sua totalidade.

Na 1ª Guerra Mundial, a batalha decisiva tão esperada não ocorreu (a marinha de guerra alemã a evitou a todo custo, mantendo a esquadra britânica em estado de permanente prontidão); o avanço tecnológico naval com a introdução da aviação naval e do submarino não foi por ele percebido; o uso dos comboios foi fundamental para a manutenção das LCM; e a guerra de curso se mostrou eficaz contra os aliados.

Já na 2ª guerra mundial, apesar de alguns historiadores, anos após o seu término, persistirem em afirmar que a vitória estadunidense sobre o Japão foi a validação das ideias de Mahan, tal fato não correspondeu à realidade. O encouraçado deixou de ser o navio capital; os desembarques anfíbios, aspecto pouco abordado por ele, foram decisivos para a vitória no Pacífico; a guerra de curso conduzida por submarinos, o predomínio da aviação baseada em porta-aviões e a inexistência da batalha decisiva, não comprovaram alguns de seus preceitos (ALMEIDA, 2010b).

A frase de Vidigal (1998, p. 116) talvez aponte a real contribuição de Mahan para a história e a estratégia marítima na primeira metade do século XX:

É impossível negar que as duas guerras mundiais comprovaram as ideias básicas de Mahan relativamente à importância do poder marítimo para determinar a vitória na guerra, mas, ao mesmo tempo, mostraram as limitações de sua concepção relativamente à guerra de atrição ou de desgaste, à relatividade do domínio do mar, à projeção do poder naval sobre terra.

O PENSAMENTO MARÍTIMO CONTEMPORÂNEO DE VIDIGAL

Analisar em tão poucas linhas a história do pensamento estratégico marítimo de Vidigal é um trabalho assaz difícil, se não quase impossível. Sem sombra de dúvidas, suas obras merecem uma análise mais profunda em outro artigo, o que será feito a posteriori, pelo autor do presente artigo

Ao escrever a última seção deste artigo, ater-me-ei a comparação de seu pensamento com a “trindade mahaniana”, que a meu ver permanece fundamental até hoje na implementação de um poder marítimo balanceado, essencial às nações que buscam uma maior assertividade no sistema internacional.

Vidigal, durante sua trajetória intelectual, procurou analisar as conjunturas externa e interna da política, identificando os elementos fundamentais e seus possíveis reflexos para a evolução do pensamento estratégico marítimo brasileiro.

Interessante perceber que seu pensamento é tão atual que se encaixa em ideias das teorias realistas neoclássicas, construtivistas e liberais das relações internacionais que consideram novos campos importantes à segurança apresentadas durante os anos 90, 2000 e até hoje.

De fato, o chamado realismo neoclássico admite novas variáveis no sistema internacional, como a política doméstica, o valor do indivíduo e as diversas nuances de estruturação do Estado, que fazem com que essas unidades respondam de formas diferentes às pressões do sistema internacional. Como representantes dessa vertente pode-se citar Shweller e Fareed Zacaria (2008).

Nessa mesma época, a teoria construtivista, que tem como um de seus representantes mais importantes os teóricos da Escola de Copenhague, pode-se perceber que o conceito de segurança é abrangente, possuindo cinco campos do conhecimento: político, econômico, ambiental, societal e militar (BUZAN; HANSEN, 2012). Ou seja, a segurança estatal divide espaços com a segurança humana, em que o indivíduo é um ator importante para a própria securitização do Estado em seus diversos arranjos internacionais e domésticos.

Em uma leitura mais recente e mais ligada, obviamente, ao liberalismo, porém procurando conjugá-lo com o construtivismo e o realismo em algumas de suas ideias, Nye em sua obra “O futuro do Poder” (2012) cunha a expressão *smart power* que nada mais é que a conjugação do

soft power e do hard power em uma estratégia que deve ser aplicada após uma correta avaliação das diversas variáveis do sistema que ele chama de novas áreas de importância a saber: alianças, parcerias e instituições, desenvolvimento global, diplomacia pública, integração econômica.

Disso se pode perceber que os “novos campos da segurança” da Escola de Copenhague, ou seja: militares, políticos, econômicos, societários e ambientais se assemelham aos campos de segurança da estratégia smart de Nye. Isso posto, esta seção, analisará criticamente o pensamento de Vidigal no que tange aos preceitos de Mahan e sua trindade (shipping, forte economia produtiva e colônias - que poderiam ser consideradas hoje como parceiros comerciais privilegiados), de Corbett e dos demais teóricos e estudiosos contemporâneos da estratégia marítima.

A TRINDADE MAHANIANA

Analisando o poder marítimo brasileiro nas últimas décadas, percebe-se que o setor marítimo passa por oscilações de investimentos e de prioridades por parte do poder político, muito que flutuando de acordo com a conjuntura econômica interna e mundial.

Vidigal já apresentava em 2001 as seguintes vulnerabilidades estratégicas brasileiras no Atlântico Sul: a) a dependência de fontes externas de energia, devido à grande importação por via marítima; b) as LCM estão vulneráveis a ataques por ar e mar (navios de superfície e submarinos); c) as principais áreas produtoras de petróleo se encontram próximas à plataforma continental, em locais afastados da costa, estando sujeitas às mesmas ameaças das LCM, além de ameaças por agentes terroristas; e d) a Amazônia verde pode se transformar em médio e longo prazo, em uma área mais suscetível a ações externas por possuir grandes recursos naturais, como a abundante água doce. Pode-se constatar que essas vulnerabilidades permanecem até hoje.

Em sua leitura, pode-se identificar, dentro dos elementos do poder marítimo mahaniense, que o caráter do governo e caráter da população, juntamente com os elementos político (interno e externo) e o econômico, oriundos da análise apresentada na seção anterior de Till, Brodie e Coutau-Bégarie vêm se constituindo como os maiores entraves para o desenvolvimento das potencialidades marítimas nacionais. O que fazer, portanto, para superar tais dificuldades?

Vidigal entendia que as concepções estratégicas de um Estado deveriam, primeiramente, identificar as aspirações nacionais e as suas vulnerabilidades para, em segundo lugar, definir as capacidades necessárias para atendê-las, sendo o orçamento uma consequência (VIDIGAL, 2010). Nessa compreensão, a participação da sociedade brasileira na elaboração das Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e 2012 já demonstra um avanço em relação aos dois documentos de defesa anteriores, as Política de Defesa Nacional de 1996 e 2005. Entretanto, essa participação pode ser bem maior (LIMA, 2011). Vale ressaltar ainda que as necessidades de um poder marítimo passam também pelo fortalecimento do seu poder naval, o que “esbarra” muitas vezes no orçamento.

A partir daí, inicia-se o debate sobre a opção por uma “marinha de águas marrons”, menos custosa, ou por uma “marinha de águas azuis”, mais completa. Vidigal em suas obras analisa a necessidade para o Brasil de uma “marinha de águas marrons” ou de “águas azuis”. Sua análise diz respeito a comprovar se uma “marinha de águas marrons” causaria o mesmo efeito dissuasório que uma “marinha de águas azuis, haja vista os documentos de mais alto nível da Defesa, ou seja, a END e a PND.

A MB usa o termo “águas marrons” para uma Marinha formada por navios de pequeno porte, com sistemas de armas mais simples e alcance limitado, quando comparada àqueles que operam em alto-mar. Essa marinha operaria em águas litorâneas, perto da costa e voltada para ações em tempo de paz, como operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), e para se opor às “novas ameaças”, como terrorismo, narcotráfico, contrabando, descaminho, pirataria, pesca ilegal e poluição marítima. O termo “marinha de águas azuis” significa:

Uma Marinha com capacidade própria para se proteger contra ameaças submarinas, de superfície e aéreas e que, sustentada por um apoio logístico móvel, pode se manter operando por considerável período de tempo a grandes distâncias de suas bases, ou também aquela que opera em alto-mar, geralmente com apoio de navios-aeródromos, com capacidade de projetar o poder naval sobre terra (VIDIGAL, 2010, p. 8).

A END determina a dissuasão como uma de suas principais diretrizes, oriundo do que estabelece uma das orientações da PND: “A atuação do Estado brasileiro com relação à defesa tem como fundamento a obrigação de garantir nível adequado de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito. À ação diplomática na solução de conflitos soma-se a estratégia militar da dissuasão” (BRASIL, 2012, p. 33). Assim, com base na PND e na END e na estratégia militar dela decorrente, as Forças Armadas deverão ser empregadas considerando os seguintes aspectos:

O monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das AJB em circunstâncias de paz; a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico; a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País; a participação em operações internas de GLO, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e a ameaça de guerra no Atlântico Sul. (BRASIL, 2008, p. 48).

Cabe, portanto, de acordo com as características do poder naval (a mobilidade, a flexibilidade, a versatilidade e, em especial, a permanência), estabelecer os limites marítimos entre as “águas marrons” e as “águas azuis” e os meios a serem nelas empregados.

Os limites da Zona Econômica Exclusiva (200 milhas da linha de base ou, até mesmo, nos casos de extensão até 350 milhas, quando a plataforma continental se estende além desta) representam distâncias não compatíveis com “águas marrons” (VIDIGAL, 2010). Nessa visada, no que tange ao alcance geográfico, a extensão das águas jurisdicionais brasileiras

(AJB) correspondem a aproximadamente 4.500.000 Km², sendo compatível com uma “marinha de águas azuis”. Esse alcance é ainda maior quando considerada a área de Busca e Salvamento (SAR) de responsabilidade da MB, estabelecida internacionalmente.

E para cumprir seus objetivos estratégicos explicitados nas tarefas do poder naval, ou seja, a negação do uso do mar (principalmente), o controle de áreas marítimas e a projeção de poder, ela deve ter por foco, de acordo com a END:

- (a) defesa proativa das plataformas petrolíferas;
- (b) defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- (c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- e (d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (BRASIL, 2012, p. 69).

Para assegurar a tarefa de negação do uso do mar, o Brasil contará com força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear. A Marinha contará, também, com embarcações de combate, de transporte e de patrulha, oceânicas, litorâneas e fluviais. A Marinha adensará sua presença nas vias navegáveis das duas grandes bacias fluviais, a do Amazonas e a do Paraguai-Paraná, empregando tanto navios-patrulha como navios-transporte (BRASIL, 2012, p. 70-71).

Logo, conforme pôde ser visto nas citações anteriores, há uma priorização maior do nível político para aquisição de meios atinentes às tarefas de uma “marinha de águas azuis”, entretanto, há tarefas

determinadas para navios com característica de águas marrons. Assim, pode-se afirmar que seus elaboradores das políticas públicas nacionais nas últimas décadas foram influenciados mais pelo preceito de “Marinha de águas azuis” de Mahan, sem, contudo abandonar a aquisição de navios patrulha e de apoio, o que de fato aconteceu de forma mais incisiva no que se refere às últimas aquisições de meios da MB.

Vidigal era adepto a uma marinha balanceada entre uma “marinha de águas azuis” e uma “marinha de águas marrons” com credibilidade para dissuadir, cumprindo as tarefas atinentes ao poder naval, bem como as atividades subsidiárias e de operações de paz. Essas últimas mais visíveis à sociedade brasileira. Ele defendia uma força naval nucleada em NAe, com a presença de submarinos convencionais e de propulsão nuclear e apoio logístico móvel para garantir a longa permanência no mar.

Vidigal apresenta-se, portanto, mais influenciado pelo exercício do comando do mar corbettiano, em que diversos tipos de navios são importantes para o efetivo controle do mar, sob o preceito “águas azuis”, e também ligado ao preceito da “jeune école”⁹, sob uma nova roupagem, comparando-o com “águas marrons”, a qual seria mais adequada a orçamentos reduzidos.

No que se refere à marinha mercante, ele criticava a falta de uma política consistente, duradoura e estável do ponto de vista econômico (VIDIGAL, 2010). Em 1984, os navios de bandeira brasileira transportavam 43,1% do frete total gerado pelo comércio exterior. Ao observar o Anuário Estatístico de 2013 da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), nota-se uma melhoria nos dados referentes ao afretamento, porém, o número de navios com bandeira brasileira no comércio exterior é de aproximadamente 7%, contra 93% de navios estrangeiros, fato que demonstra a fragilidade ainda existente nesse setor e que denota um risco de permanência do tráfego marítimo dominado por oligopólios estrangeiros (CAVALCANTI, 2013).

Tal qual Mahan e seus estrategistas/analistas contemporâneos, Vidigal afirmava que era fundamental que o Brasil possuísse uma marinha mercante forte, com estrutura suficiente para assegurar a soberania do

⁹ Concepção do Almirante francês Theophile Aube no final do século XIX que com orçamentos reduzidos estimulou a aquisição de novos meios para sua marinha que possuía condição de inferioridade em relação à Marinha britânica.

Estado em situações de crise ou conflito, sob a ameaça de ser submetido a um bloqueio eficaz. Com a atual frota de navios com bandeira brasileira, é praticamente inexequível adaptá-los e utilizá-los como navios de guerra, o que reduz a capacidade de mobilização da MB, dificultando o emprego do poder marítimo, nessas situações.

A história fornece exemplos que servem de lições. A guerra das Malvinas mostrou o poder de mobilização de navios mercantes da GB. Os britânicos adaptaram seus navios que foram fundamentais para as operações normais para cumprirem uma variedade de tarefas e estes foram fundamentais para as operações navais.

Conclui-se que uma marinha mercante forte, uma marinha de guerra balanceada, uma indústria de defesa nacional pujante e vontade política possibilitam, por assim dizer, que a “trindade mahaniana modificada” (shipping, economia produtiva e parceiros privilegiados), possa incrementar o poder marítimo nacional.

Esses conceitos são apenas alguns dos pensamentos de Vidigal que permanecem atuais não apenas no meio militar, mas também naqueles que pensam a estratégia na segurança e na defesa em nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A História ensina que os Estados que valorizaram o uso do mar alcançaram grande desenvolvimento econômico. Nesse contexto, podem-se citar: Portugal e Espanha na época das grandes Navegações, a GB, a partir do século XVII, o Japão e os EUA, a partir do final do século XIX, entre tantos outros. Esses Estados compreenderam a importância do Mar, e para tal, buscaram estabelecer políticas públicas para alcançar seus objetivos nacionais. Por outro lado, Estados como a França e a Alemanha também lograram êxito em suas demandas nacionais com um forte poder terrestre. Portanto, a história do pensamento geopolítico e estratégico mostra como as visões precisam estar integradas e deixem de ser uma sistemática oposição entre “continentalidade” e “maritimidade”.

De fato, como demonstrou Coutau-Bégarie (2010), são poucos os estrategistas navais. Encontram-se muitos analistas de estratégia. Os próprios Mahan e Corbett, talvez os mais conhecidos teóricos da estratégia marítima e naval tiveram por seu turno influências não ligadas diretamente ao poder marítimo e ao poder naval (REIS, 2013). Mahan apreciava Jomini,

um teórico da guerra terrestre. Corbett apoiava-se em Clausewitz, que nem sequer pensou sobre a guerra no mar. Esses autores clássicos foram muito importantes para diferenciar os aspectos atinentes a um ou outro poder militar, nunca para entendê-los como dissociáveis.

Atualmente, os choques entre forças nos campos político, psicossocial e militar se intensificam. As “novas ameaças” ou ameaças neo-tradicionais estão de volta. Os conflitos que ocorrem atualmente indicam a continuada emergência de crises, sejam elas oriundas de atores estatais ou não estatais. Nessa compreensão, a proteção dos interesses no mar e na terra continuará a demandar a presença do poder naval, aéreo e terrestre operando conjuntamente com as forças armadas do seu país, e de forma combinada em coalizões internacionais.

Nessa visada, a contribuição de Vidigal foi importante. Ao incentivar o contínuo debate entre civis e militares, e a academia, ele apresentou suas ideias para a estratégia marítima brasileira, por meio de uma análise apurada dos eventos contemporâneos do Brasil e do mundo, propondo a resolução de problemas e vulnerabilidades nacionais.

Ao conjugar os conceitos dos mais variados estrategistas e analistas de estratégia, ele visou à construção de um poder marítimo crível, corretamente balanceado e moderno, pronto a ser expandido, e cujo poder dissuasório de sua vertente naval esteja à altura dos desafios requeridos pela sociedade brasileira e pelas conjunturas mundiais.

No entanto, o desenvolvimento de uma visão estratégica desse porte passa pela capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade. Nessa compreensão, não está claro o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a esse projeto complexo e em sua totalidade. Até porque sua participação em assuntos de defesa, apesar de ter sido incrementada na última década, ainda é incipiente.

Sem uma legitimidade maior, será que o Estado brasileiro estaria disposto a abrir mão de alguns projetos de maior visibilidade e mais populares em prol do fomento do poder marítimo nacional?

Ao concluir, verificou-se que as ideias de Mahan foram fundamentais para que, por meio de seus princípios generalistas, surgissem outras opiniões que enriqueceram o campo da estratégia. O que pode sintetizar a relevância de Mahan foi a importância que ele deu ao poder naval para a vitória na guerra.

Mahan foi o principal teórico norte-americano sobre poder marítimo, tornando-se um paradigma até o fim da 2ª guerra mundial.

Outros teóricos surgiram, no entanto todos leram Mahan. Suas ideias são discutidas até hoje. Talvez suas respostas já não sejam tão relevantes, mas com certeza, as questões que ele levantou ainda são. Por isso ele é um clássico e deve continuar a ser lido pela comunidade de estudiosos, teóricos e analistas dos assuntos estratégicos.

Dessa forma, atingiu-se o propósito deste trabalho que foi analisar os principais pontos de sua teoria seus pontos fortes e fracos, bem como as críticas de outros autores contemporâneos que acabaram por desenvolver o pensamento estratégico brasileiro, e que ficam aqui bem resumidas em suas palavras por ocasião da formatura da turma de 1892 do Naval War College: “Todo o mundo sabe, senhores que estamos construindo uma nova marinha (...). Bem, quando tivermos nossa marinha, o que iremos fazer com ela?” (MAHAN, p. 229 apud CROWL, 2008, p. 631).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. Alfred Thayer Mahan- O Homem. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.129, n. 04/06-abr/jun. 2009a.

_____. Alfred Thayer Mahan- A história. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 129, n. 7/9, jul./set. 2009b.

_____. Alfred Thayer Mahan- Os princípios da estratégia naval. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 129, n. 10/12-out/dez. 2009c.

_____. Alfred Thayer Mahan- Os elementos do poder marítimo, *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.130, n. 01/03, jan./mar. 2010a.

_____. Alfred Thayer Mahan- e a geopolítica. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.130, n. 04/07, abr./jun. 2010b.

_____. *O Poder Marítimo sob o Ponto de Vista Estratégico entre 1540 e 1945: uma Comparação entre as Concepções de Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e Herbert William Richmond (1871-1946)*. Dissertação (Mestrado em História Comparada) - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2009d.

BAYLIS, J.; WIRTZ, J. *Strategy in the contemporary world*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, D.F., 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm> e <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Decreto Legislativo n. 373 de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). 2012. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRODIE, Bernard. *A guide to Naval Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1944.

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

CASTRO, Therezinha de. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CAVALCANTI, João Bittencourt. *A Influência dos Pensadores Estratégicos na Estratégia Naval Contemporânea: algumas concepções do Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal*. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores)– . Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2013.

CLAUSEWITZ, Carl von: *On War*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

CORBETT, Julian. *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Longmans, Green and Co, 1911.

COUTAU-BEGARIE, Hervé. *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 2006.

CROWL, Phillip A. Alfred Thayer Mahan- O historiador Naval. In: PARET, Peter (org.) *Construtores da Estratégia Moderna – Tomo 1*. Rio de Janeiro: Bibliex. 2008.

FERES JR, João. *A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos*. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

LONGO, Wladimir Pirró e. Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. *Tensões Mundiais*, Fortaleza/CE, v. 3, n. 5, p. 111-143, 2007.

JOMINI, Antoine Henri. *A Arte da Guerra*. Tradução: Napoleão Nobre. Rio de Janeiro: Bibliex, 1947.

MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Boston: Little, Brown, and Company, 1890. Disponível em: <<https://ia902708.us.archive.org/13/items/seanpowerinf00maha/seanpowerinf00maha.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

MEARSHEIMEIR, John J. *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.

MONTEIRO, Nuno Sardinha. *MAHAN - 7 Virtudes e 7 Pecados*. 2011.

NYE JR., Joseph S. *O futuro do poder*. São Paulo, Benvirá: 2012. 334p.

PROENÇA, Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador Guelfi. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

SUMIDA, Jon. The Historian as contemporary analyst. Sir Julian Corbett and Admiral Sir John Fisher. In: HATTENDORF, John; GOLDRICK, James. *Mahan is not enough. The proceedings of a Conference on the works of Sir Julian Corbett and Sir Herbert Richmond*. Newport: Naval War College Press, 1993, p. 125-140.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 16, p 7-20, dez. 2010.

_____. Uma Estratégia Naval para o século XXI. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.121, n 4/6, p. 53-88, abr./jun. 2001.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira; ALMEIDA, Francisco Alves de (Orgs.). *Guerra no Mar: Batalhas e Campanhas Navais que Mudaram a História*. Rio de Janeiro: Record. 2009

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

Recebido em: 11/05/2015

Aceito em: 09/09/2015

A LOGÍSTICA DE DEFESA INTEGRADA À SOCIEDADE

Márcio Saldanha Walker ¹

RESUMO

Logística de Defesa se refere a fornecer os meios para as Forças Armadas, bem como sustentar as suas operações. Na doutrina de Defesa Nacional brasileira, o nível político é o responsável por estruturar os órgãos e planejar as ações da logística militar dos demais níveis.

O mundo complexo atual, por sua natureza imprevisível, exige a prontidão de todo o ciclo logístico, mantendo a estrutura de defesa capaz de enfrentar as eventuais ameaças às instituições nacionais e ao povo brasileiro.

A eficiência dessa estrutura logística de defesa depende da recíproca e ampla interação entre civis e militares nos assuntos da Política Nacional de Defesa.

Palavras-chave: Logística, Logística de Defesa, Integração civil-militar.

¹Major de Cavalaria, Doutorando em Ciências Militares (IMM/ECEME), Mestre em Operações Militares (EsAO), Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Contato: <walker22ms@yahoo.com.br>

DEFENSE LOGISTICS INTEGRATED TO SOCIETY

ABSTRACT

Defense Logistics refers to provide the means for the armed forces and support their operations. In the Brazilian doctrine of National Defence, the political level is responsible for structuring the organs and planning the actions of the military logistics of the other levels.

The current complex world, with its unpredictable nature, requires the readiness of the entire logistics cycle, keeping the defense structure able to face any threats to national institutions and to the Brazilian people.

The efficiency of this defense logistics structure depends on mutual and extensive interaction between civilian and military in matters of national defense policy.

Keywords: Logistics, Defense Logistics, civil-military integration.

DEFENSA DE LA SOCIEDAD INTEGRADA LOGÍSTICA

RESUMEN

Logística de Defensa se refiere a proporcionar los medios para las fuerzas armadas y apoyar sus operaciones. En la doctrina brasileña de Defensa Nacional, el nivel político es el responsable de la estructuración de los órganos y la planificación de las acciones de la logística militar de los otros niveles.

El complejo mundo actual, por su naturaleza impredecible, requiere la disposición de todo el ciclo logístico, manteniendo la estructura de defensa capaz de enfrentar cualquier amenaza a las instituciones nacionales y para el pueblo brasileño.

La eficacia de esta estructura logística de defensa depende de la interacción mutua y amplia entre civiles y militares en materia de política de defensa nacional.

Palabras clave: Logística, Logística de Defensa, de integración civil-militar.

INTRODUÇÃO

A Logística de Defesa¹ é um dos principais desafios para a Defesa Nacional². O mundo atual é caracterizado por envolver diferentes atores dentro de um cenário cada vez mais dinâmico e complexo. A organização do Estado do Brasil está amparada em legislações democráticas que regulamentam e amparam a estrutura dos poderes nacionais³ dentro dos níveis de planejamento da Defesa. Esse aparelhamento burocrático ultrapassa a esfera de decisão dos poderes constitucionais, envolvendo o componente decisório da sociedade em cada vez mais ampla relação entre civis e militares, em assuntos de segurança e defesa.

O presente artigo visa explicar a estrutura enquadrante da Logística de Defesa, a fim de entender como se processa sua viabilização no nível estratégico. Em seguida, explora a importância para a sociedade brasileira em pensar sobre Defesa Nacional e a necessidade da logística para a pronta resposta requerida pelo sistema de Mobilização Nacional, contra ameaças externas, podendo atuar fora e dentro do país. Ao final, o texto busca ampliar a percepção heurística para a integração do sistema e a necessidade de envolver cada vez mais a participação dos civis em assuntos militares.

A ESTRUTURA ENQUADRANTE DA LOGÍSTICA DE DEFESA

No estado democrático constitucional brasileiro as Forças Armadas (FA) brasileiras estão subordinadas ao nível político, sendo que o Comandante Supremo (CS) é o Presidente da República (PR)⁴. No regime político da federação brasileira, o Estado tem os poderes da União divididos

¹ Ver < <http://www.defesa.uff.br/index.php/logistica-de-defesa> >

² O Livro Branco de Defesa Nacional (2012) pode ser acessado em < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> >

³ Ver o Título IV da Organização dos Poderes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.

entre o executivo com alta capacidade de extração fiscal e capacidade de entrega de políticas de bem-estar e segurança; o legislativo bicameral, Senado e Câmara dos Deputados; e o poder judiciário (CEPIK, 2011). Dentre os organismos, o presidente tem total poder decisório quanto aos aspectos que envolvem a segurança e defesa do Brasil. Ainda na esfera do poder executivo, o Ministério da Defesa (MD) é a estrutura política criada em 1999, com a aprovação da Lei Complementar n. 97 de 9 jun. 1999, para ser o órgão de assessoramento direto do Presidente da República para a área militar, a fim de definir a Política Nacional de Defesa (PND).

A Política Nacional de Defesa é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2014, p. 12)

Recentemente foram realizadas alterações organizacionais e nas competências do MD, definidas pelo Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013. As estruturas intermediárias passaram a ser assim definidas:

1. Assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa (Gabinete, Assessoria Especial de Planejamento, Consultoria Jurídica, Secretaria de Controle Interno, Instituto Pandiá Calógeras).

2. Órgãos de assessoramento (Conselho Militar de Defesa e Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA).

3. Um órgão central de direção (Secretaria-Geral).

4. Órgãos específicos singulares (Secretaria de Organização Institucional, Secretaria de Produtos de Defesa, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM).

5. Órgãos de estudo, assistência e apoio (Escola Superior de Guerra, Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, Hospital das Forças Armadas).

- 6) Forças Armadas (Comando da Marinha, Comando do Exército, Comando da Aeronáutica).

Segundo Cepik (2014), as alterações foram benéficas para maior clareza jurisdicional e interfaces com as demais políticas públicas da área de Segurança Nacional. A nova estrutura do Ministério da Defesa reforçou o papel do Ministro e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) na cadeia hierárquica, com intenção de agir nas iniciativas que deem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional previstas pela Estratégia Nacional de Defesa (END)⁵.

Além da Presidência da República, o alto cargo político de ministro da defesa também pode ser ocupado por um civil que tem ascendência hierárquica aos três comandantes das forças militares: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea (FA). Essa situação, como já definia Aron (1976, p. 160), é o primeiro complicador para a administração da defesa, pois o chefe militar é um especialista e mesmo que o homem de Estado abarque o conjunto de circunstâncias, tanto políticas quanto militares, algumas normalmente escapam àqueles que tem a tarefa da conduta dos exércitos no campo de batalha.

Contudo, a criação do MD representou um importante e inequívoco avanço para a institucionalidade democrática, abrindo as portas para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil (FUCCILLE, 2006, p. 92). Numa análise mais substantiva, nessa mesma linha, Samuel Fitch (1998) sugere a adoção de um sistema de avaliação das relações civis-militares (democráticas) no qual, em primeiro lugar, os militares devem ser politicamente subordinados ao regime democrático; em segundo, a consolidação requer controle político das Forças Armadas por autoridades civis constitucionalmente designadas às quais são profissionalmente e institucionalmente subordinadas.

Dentro dessa estrutura, é no nível político que são definidos os objetivos nacionais permanentes, fundamentais para a existência do Estado e para a convivência da população que compõe a nação. Segundo Weber (1980, p. 815), sob a égide de um Estado racional pautado em um direito racional e em uma burocracia profissional é que irá se assentar o desenvolvimento.

Recentemente foram elaborados os três principais documentos da doutrina de defesa do Brasil: a PND, a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Cabe aqui destacar a END que se sustenta em três pilares: o desenvolvimento da indústria de defesa, o estabelecimento de uma doutrina comum às três Forças, com a criação de um Estado-Maior

⁵ Conforme também verificado na redação dada pela Lei Complementar 136/2010.

conjunto, instituído em 2010, e a composição de recursos humanos civis e militares. Com a formação de especialistas civis em assuntos de defesa e capacitação do contingente das Forças Armadas, o Brasil pode tornar-se mais apto a assumir prioridades crescentes sob auspícios de Organizações Internacionais⁶.

Como a PND é definida no nível político, possibilita que a END estabeleça metas para o planejamento das forças singulares, classificando-as em metas de curto prazo (até 2014), de médio prazo (entre 2015 e 2022) e de longo prazo (entre 2024 e 2030).

Porém, a repartição positivista⁷ inicial dessas metas, na prática, conserva uma tendência difícil de romper na política de defesa brasileira, qual seja, a pouca articulação entre as três forças armadas nos níveis estratégico, operacional e tático (CEPIK, 2014).

Procurando coordenar os três níveis e entendendo como fundamental para a manutenção da Defesa, o MD estabelece as diretrizes para a Logística Militar, relacionadas: à mobilização, ao desenvolvimento de infraestruturas, à aquisição de Produtos de Defesa (PRODE) e à formalização de acordos multinacionais para apoio logístico em operações fora do território nacional. O manual de Doutrina Militar, MD42-M-02, do MD define Logística Militar como o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.

A Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012, define o conceito de Produto de Defesa (PRODE) como todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo. Essa lei diferencia uma classe especial como Produto Estratégico de Defesa (PED) sendo este todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional.

Após esses conceitos estruturais, verifica-se que a estrutura da logística de defesa envolve conciliar o processo de planejar, alinhar e sincronizar os planos políticos e operacionais na área de Defesa.

⁶A UFRJ formou em 2015 a primeira turma de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional. Disponível em: < http://www.ufrj.br/mostranoticia.php?noticia=14837_UFRJ-forma-primeira-turma-de-graduacao-em-Defesa-e-Gestao-Estrategica-Internacional.html >

⁷Ver sobre o Positivismo em TRINDADE, Héliog (org.). **O Positivismo: teoria e prática**. 3ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

Assim, deve atuar prevendo as aquisições, agendando gastos, controlando estoques, definindo a distribuição, rede logística, abastecimento por terra e mar, estocagem e estabelecimento da coordenação da relação entre atores envolvidos no sistema de suprimento.

Além das já existentes dificuldades estruturais, as atuais condições para o desenvolvimento da logística de defesa tem constantemente mudado pelo aumento da complexidade e custos. Os novos sistemas de armas devem abranger a ampliação do espectro das operações militares, o aumento das operações conjuntas, o aumento do papel com operações de assistência humanitária e a resposta a desastres, bem como o constante ajuste das novas demandas baseada na era da informação.

Segundo Drucker (1962)⁸ “o planejamento não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. Como coloca o EB20-MC-10.204 (ESTADO-MAIOR DO EXERCITO; BRASIL, 2014), na elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Logística Militar (PDELM) exige verificar-se a situação atual, ou seja, a Capacidade Logística Militar Atual (CLMA), a fim de determinar a situação intermediária designada como Capacidade Logística Mínima de Defesa Imediata (CLMDI) e a Capacidade Logística Mobilizável (CLM).

Além dos meios de emprego militar, o PDELM envolve necessariamente outros aspectos, como a capacidade da indústria de defesa nacional, de desenvolvimento científico-tecnológico e as disposições pertinentes ao Plano de Mobilização Nacional.

A indústria de defesa ampara o sistema de Mobilização para a resposta a uma eventual agressão e engloba a logística. No manual MD41-M-02 (BRASIL, 2015), a Mobilização Nacional é definida como um instrumento legal decretado pelo Presidente da República, em caso de agressão estrangeira, para obter, reunir e distribuir os recursos e meios disponíveis no Poder e Potencial Nacionais, ou no exterior, complementando a Logística Nacional, visando a preservação ou restabelecimento da Defesa e da Segurança da Nação.

A agressão estrangeira é definida no manual de Mobilização pelas ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional.

⁸ Peter Drucker, foi a primeira pessoa a chamar o momento que estamos vivendo de era da informação. (DRUCKER, 1962)

Nesse contexto e para fins de Mobilização Nacional, entende-se como Logística Nacional o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da END (BRASIL, 2015). Convém agora falar da importância das fases do planejamento da Defesa. As atividades da Mobilização Nacional ocorrem em duas fases: a fase do preparo e a fase da execução. É na fase do preparo que deve estar o principal foco, pois é na situação de normalidade da Nação que as atividades de mobilização e de desmobilização nacionais são planejadas, orientadas e executadas de modo contínuo, metódico e permanente para que, na iminência ou quando for decretada a Mobilização, esta atenda às necessidades em complemento à Logística Nacional.

Já na fase da execução, a implementação do Plano Nacional de Mobilização será de forma acelerada e compulsória, com o objetivo de empregar todos recursos existentes, tanto na estrutura pública, quanto na privada, necessários ao esforço de Defesa Nacional (BRASIL, 2015).

Na operacionalização dos planejamentos apresentados, ressalta-se a importância de que o desenvolvimento estratégico da Logística Militar considere, entre outros aspectos, a necessária ampliação da nacionalização dos produtos de defesa, o que garantirá a redução da dependência na obtenção dos recursos necessários ao cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas, de forma conjunta e centralizada no MD. No entanto, conforme Cepik (2014), apesar dos esforços do MD, a política de aquisições tem sido marcada pela excessiva autonomia dos planos das forças singulares, como verificado na portaria do MD (Nº 1065) que estabelece a diretriz para a coordenação de programas e projetos comuns às Forças Armada no âmbito do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED).

Segundo consta no manual EB20-MC-10.204 (ESTADO-MAIOR DO EXERCITO, BRASIL, 2014), o alinhamento com as diretrizes emanadas do Ministério da Defesa procura atualizar permanentemente a concepção da organização, da estrutura e do planejamento de apoio logístico, coerente com as capacidades básicas de apoiar a geração, o desdobramento, a sustentação e a reversão de uma força até a conquista do Estado Final Desejado (EFD)⁹. Nesse contexto, devem ser atingidos objetivos militares conjuntos favoráveis a nossos interesses, bem como envolver a análise quanto as considerações civis.

⁹O EFD refere-se ao resultado final após a ação militar planejada ser executada (EB20-MF-10.103, 2014).

Dentro desta nova linha de percepção, o manual EB20-MF-10.103 (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO; BRASIL, 2014), coloca que a dimensão física e tangível do Campo de Batalha, antes limitada pela Área de Responsabilidade, Zona de Ação, Área de Influência e Área de Interesse, necessita interagir com as outras duas dimensões do combate, a informacional e a humana¹⁰, condicionando e conformando uma nova área para o Comandante desenvolver as operações militares. O planejamento logístico, portanto, envolve a intenção do comandante que ilustra o objetivo central do Comandante Supremo, mas essa intenção depende de conciliar os interesses que são coletivos e em constante evolução, pois como diz Vennesson e Wiesner (2013, p. 92), as organizações militares enfrentam desafios e dilemas quanto a inovação.

Existe a tendência a constante reação para a reorganização de sistemas, criação de novos projetos de armamentos e os novos conceitos de operações. Peter Drucker (2001) na sua obra *The Essential Drucker*, defende que existem pelo menos três condições que têm que ser cumpridas para que uma inovação tenha sucesso. As três são aparentemente óbvias, mas frequentemente negligenciadas: que a inovação é trabalho, que para ter sucesso, os inovadores têm que se basear nos seus pontos fortes e que a inovação é um efeito da economia e da sociedade. Cabe então salientar que a sociedade está ligada aos interesses da logística militar.

Nesse novo cenário complexo, os Fatores da Decisão¹¹ encontram-se intimamente relacionados com as capacidades, qualidades e percepção dos Comandantes, sendo que os aspectos humanos, informacionais e físicos da Defesa são considerados dimensões dificilmente tangíveis. Sendo assim, a relação civil-militar é fundamental para o sucesso da Logística de Defesa.

O CENÁRIO ATUAL E A IMPORTÂNCIA EM PENSAR EM DEFESA

É esperado que países neutros sejam totalmente autossuficientes em assuntos de defesa e devam cuidar de si mesmos em caso de ameaças militares sejam materializadas. No entanto, para um país sem poder político coercivo e grande expressão internacional, a neutralidade pode ser uma postura estratégica eficaz apenas quando as ameaças militares são altamente improváveis, ou a geografia do país forneça elementos de proteção natural.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., item 3.4.

Segundo Bowett (1958, p. 156), o desenvolvimento da neutralidade como uma instituição de demanda internacional pela imparcialidade diante dos beligerantes é inevitavelmente relacionada com a rejeição do *bellum justum*, com a estrita imparcialidade por não encontrar nenhum sistema que diferenciasse entre a guerra justa e injusta, ou ainda não aceitar a hipótese de guerra.

Sendo assim, a tendência atual é que os países com poucos recursos ou adotem a neutralidade na área de defesa ou entrem em alianças internacionais para poder compartilhar os investimentos necessários, na expectativa de que estes aliados prestem assistência mutuamente em caso de contingências militares. No entanto, a credibilidade de tais promessas precisa ser analisada com cuidado (MARKOWNSKI et al., 2010, p. 6).

Tais países com poucos recursos na área de defesa, classificados como pequenos compradores, têm individualmente menor poder de barganha e assim, relativamente menor poder de influência no preço e volume de produtos a serem adquiridos (KIRKWOOD, 2012, p. 1487).

Ainda nessa linha de pensamento, a tendência é que países com economias em desenvolvimento tenham o acesso restrito a sistemas de armamentos mais complexos e com alto grau de tecnologia. A possibilidade de aquisição desses países é geralmente concentrada em compras de pequena quantidade e, na ausência de oportunidades de exportação, sua produção nacional é da mesma forma pequena e, como Kirkwood (2012) coloca, estes países têm dificuldade em atrair indústrias de defesa pelo excesso de barreiras fiscais, ausência de especialização e precariedade de futuros negócios.

Já nos países industrializados, assuntos de segurança são vistos principalmente dentro da perspectiva dos potenciais conflitos externos (BALL, p. 32) e do papel das forças armadas para a proteção das instituições e dos cidadãos contra ameaças externas. Mesmo assim, dentro de qualquer sistema político, mesmo nos mais autoritários, a unanimidade de propósitos é rara e a alocação de recursos para fins de segurança requer grande barganha e negociação. Os diferentes grupos dentro de cada sociedade irão ter diferente interpretação do que constitui segurança, bem como qual a importância deste fator para suas vidas.

Já em países da América Latina, incluindo o Brasil, a segurança nacional tem como finalidade não somente a defesa do país contra uma ameaça externa, mas também para apoiar o crescimento da economia e unificar a sociedade. Em reciprocidade de raciocínio, entende-se que o

desenvolvimento da economia e da sociedade depende do fortalecimento da segurança (BALL, p. 41). Conforme explica Hansen (2006, p. xvi):

As políticas externas são legitimadas como necessária, em termos de interesses nacionais, ou da defesa de direitos humanos, por referências a identidades. Contudo, as identidades são simultaneamente constituídas e reproduzidas por formulações de política externa.

Essa identidade é colocada por Walker (1993) como fundamental. Apenas no Estado somos sujeitos e cidadãos, e somente como cidadão, dotados de direitos e deveres, é que nos viabilizamos como seres humanos. Nessa representação do mundo, nosso pertencimento a um Estado e nossa localização dentro do território nacional demarcado definem nossa existência e nossa identidade.

Daí a importância para o Estado de sua prerrogativa em produzir fronteiras e as defender com Forças Armadas: em delimitar quem está dentro, ou fora delas. O discurso do espaço do Estado exclui e inclui práticas e corpos, delimitando o próprio sujeito moderno.

Nesse contexto, é importante entender, tal como em Milner (1997), que a política externa deve ser identificada como conectada à política interna, pois se define um continuum do processo de decisão, sob uma estrutura poliárquica englobando o todo como política pública em um campo mais amplo e não diverso.

Durante os anos 2000 ocorreram crises de segurança que evidenciaram a fragilidade dos processos hemisféricos vigentes de cooperação em defesa. Como coloca saint-pierre (2014), essas situações permitiram aos governos constatar uma preocupante morosidade dos foros e instrumentos de segurança interamericana para lidar com situações de crise. O tema da Defesa recuperou-se nas Relações Internacionais com foco na América do Sul na última década, culminando na criação do Conselho Sul-americano de Defesa (CDS).

A percepção dessa fragilidade talvez explique a busca de uma nova via de cooperação multilateral e um foro regional de antecipação, prevenção e resolução de conflitos e crises na América do Sul.

De acordo com Graham (2011, p. 6) é importante salientar que ressurgiu uma explícita estratégia colonial empregada entre Estados,

tais como os Estados Unidos, Reino Unido e Israel, em um período pós-colonial contemporâneo, com o desdobramento militar com técnicas da nova ocupação urbana militar em zonas de guerra, a fim de garantir a segurança da vida urbana ocidental.

Em tempos de globalização, fluidez e aceleração da relação espaço-tempo, além de porosidades de fronteiras, o espaço territorial privilegiado inventado pela modernidade na figura do Estado se encontra sob tensão, argumenta Walker (1993, p. 4).

Nesse mundo complexo, precisa-se pensar claramente em um futuro contínuo em guerra. A guerra está na natureza humana e os conflitos humanos são a luta de desejos instigados pela competição cultural, pela opinião política e pela fricção existente devido à redistribuição de poder e competição pelos recursos. Os novos desafios surgem da mudança do ambiente operacional (externo ou interno), das diretrizes de segurança nacional ou pela necessidade de solucionar a falta de capacidades.

Hoje, as forças armadas precisam desenvolver um novo conceito para enfrentar o desconhecido e os desafios das novas ameaças para vencer em um mundo complexo. Vencer envolve os níveis tático, operacional e estratégico da guerra e os tomadores de decisão devem atuar em um ambiente conjunto, de interagência, intergovernamental e multinacional (PERKINS, 2014, p. 66).

Isso requer o entendimento transversal do problema e de suas múltiplas facetas, incluindo o aspecto cultural, econômico, militar e político, com a visão de todas as partes e suas relações, compreendendo as variáveis que podem redirecionar esse entendimento. Tudo isso acontece em um mundo complexo em que colisões, tecnologia e posições de vantagem podem mudar rapidamente sem aviso prévio.

As emergentes tendências englobam novas e mais robustos desafios para a logística, pois incluem maior interação humana, aumento da capacidade militar inimiga, proliferação de armas de destruição em massa, aumento de importância do ciberespaço e domínio espacial. As operações voltaram-se para os ambientes densamente povoados, com facilidade de transferência de tecnologia entre atores estatais e não estatais e transparência das operações pela transmissão rápida das mídias.

Assim, possuir Forças Armadas capazes de atuar em operações de combate convencional e de não-guerra, apoio à paz e de pronta resposta a desastres, apresenta muito maiores incertezas para a logística de defesa, em todas as variáveis de interesse, quando comparado com operações

logísticas no setor comercial. Em um mundo marcado pela globalização e aumento da urbanização, a doutrina militar dos Estados ocidentais está centrada agora na tarefa de identificar insurgentes, terroristas e uma extensa gama de ameaças provocados pelo caos da vida urbana. Nas raízes da nova visão de guerra e segurança pós-Guerra Fria, está o crescimento do poder tecnológico em substituição à supremacia militar, econômica e política.

As cidades o espaço, o sistema de infraestrutura é constantemente ameaçado por ataques terroristas. O cruzamento de avançada tecnologia na vida civil urbana e no uso militar, tem caracterizado o cenário dos combates em ambiente urbano (GRAHAM, 2011).

Naturalmente esse novo estilo de combate difere-se do combate convencional e realça a necessidade de constante investimento em logística de defesa capaz de apoiar novas armas e usurpar as ameaças, a fim de proteger as instituições civis e a garantia dos direitos fundamentais.

Como um dos principais desafios na Logística de Defesa, destaca-se a capacidade de criar conceitos operacionais e tecnologias para manter a capacidade de armar-se enquanto existe a tendência de redução de recursos.

O setor de defesa dos países, incluindo o Brasil, tem envidado esforços para desenvolver novos sistemas que serão empregados dentro do território nacional, a fim de permitir vigiar o movimento em aeroportos e portos, controlar a extensa faixa de fronteira terrestre¹² de cerca de 16.145 Km¹³, que faz divisa com dez países Sul-americanos, monitorar o comércio de exportação marítimo, bem como proteger a integridade territorial, o sistema financeiro e o sistema de infraestrutura estratégica. A fim de enfrentar esses impasses, a análise deste artigo toma em consideração dois pressupostos: (i) as políticas interna, externa e internacional compõem um continuum de processo decisório e (ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas.

Esses pressupostos apoiam um ao outro de forma a permitir uma nova concepção do processo decisório da política externa sob os referenciais da política pública e seu envolvimento com os desafios da logística (SANCHEZ, et. al., 2006).

¹² Ver sobre Faixa de Fronteira no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm> >

¹³ Ver o site da Central Intelligence Agency (CIA) do Estados Unidos da América. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> >

Do exposto, verifica-se que sem investimentos em Logística de Defesa, a sociedade brasileira pode correr riscos quanto a intervenções externas nos diversos interesses da política pública interna, definidas pela autodeterminação e soberania nacional. A segurança dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e garantir o desenvolvimento nacional serão garantidos com a promoção da Logística de Defesa.

INTEGRANDO A LOGÍSTICA DE DEFESA COM A SOCIEDADE

If politics is the art of the possible, logistics is the corresponding science. (KANE, 2001)

A logística militar estratégica é uma decisão política, pois de acordo com Tathan (2008), o investimento na área precisa adequar a logística aos interesses na área. Isso porque as Forças Armadas são obrigadas a operar em modo de eficiência de custos em tempos de paz, mas precisam estar prontas para mudar em curto espaço de tempo sua postura.

Diante dessa situação, Yoho (2013) coloca que a Indústria de Defesa, englobando também toda a logística, não pode depender da estrutura da iniciativa privada, pois o setor privado planeja e aloca recursos para operações, a fim de alcançar “resultados financeiros”, ao passo que o setor militar de defesa planeja seu orçamento para “resultados operacionais”. Sendo assim, o ambiente em que a logística de defesa é conduzida difere em aspectos fundamentais de logística comercial.

Contudo, a economia capitalista moderna é um sistema econômico misto, no qual os setores público e privado interagem amplamente, não existindo uma realidade em que um ou outro desses setores se apresente de forma isolada.

Como aponta Fernandes (2007, p. 24) questões quanto ao orçamento e prazos, estão ligadas diretamente aos aspectos administrativos operacionais que irão definir a aceitabilidade, a executabilidade e adequabilidade de determinado objetivo.

Da mesma forma, no levantamento das opções estratégicas militares (OEM), com os respectivos meios e ações estratégicas definidos, realiza-se a análise de cada OEM, confrontando-a com os objetivos políticos e estratégicos estabelecidos, com as possibilidades do inimigo, com as características da área do conflito, com os meios adjudicados e

com os prazos impostos, a fim de concluir quanto à sua adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade (Prova de APA)¹⁴.

No regime democrático do Brasil, a regulamentação constitucional dos mecanismos de controle do poder público é de especial relevo, porque estabelece os meios de supervisão da aplicação dos princípios característicos aos sistemas democráticos, como as garantias de direitos (arts. 4º, II, e 5º da CF-1988), a publicidade dos negócios públicos (arts. 5º, XXXIII, e 37, § 3º, II, da CF-1988) e os limites dos três poderes (SANCHEZ, et. al., 2006).

Sendo assim, as regras do orçamento militar devem ser iguais aos dos outros setores da economia, com transparência e responsabilidade, respeitando o sigilo em áreas de segurança nacional, possibilitando o controle civil, dentro dos objetivos nacionais.

Em Omitoogun (2006) são apresentados dez princípios da gerência de gastos: abrangência, disciplina, legitimidade, flexibilidade, previsibilidade, contestabilidade, honestidade, informação, transparência e responsabilidade.

O autor ainda apresenta dez princípios da governança democrática no setor de segurança: comprometimento com a autoridade civil e população, aderência as leis internacionais e constituição nacional, ter transparência, respeitar os princípios dos gastos públicos, respeitar o comando da autoridade civil, controle civil constitucional das forças armadas, monitorar as políticas militares, ambiente político, sociedade democrática, política de paz e segurança regional.

Como princípio fundamental das normas para a Administração Pública, o Art. 1º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, em seu parágrafo único, a lei subordina os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A modernização das forças armadas brasileiras demandou uma mudança no perfil do orçamento de defesa, com fortes investimentos para a aquisição de sistemas de armas e desenvolvimento de uma base industrial de defesa, mas também desdobramentos das políticas e doutrinas em projetos

¹⁴ Ver item 2.7.1, MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas 1º Volume (2011).

de força (conceitos de emprego conjunto e demandas de interoperabilidade e grau de prontidão) que exigem gastos de custeio, algo que Raza (2002) chamou de “elo ausente em reformas de defesa”.

Implicitamente ou explicitamente, o campo dos estudos militares deve ater-se aos diversos fenômenos do novo mundo complexo, por exemplo: a adaptação dos exércitos para mudar diante das circunstâncias do curso dos conflitos (NAGL, 2005), a adoções de novos conceitos militares por organizações militares (FARRELL, 2002), a produção de conhecimento inovador dentro das organizações militares (EDEN, 2004), bem como a decisão de aquisição de sistemas de armas (TESSMER, 1988).

Na análise da administração pública de Omotoogun (2006), tanto civil como a militar, existem cinco práticas de gerenciamento de gastos: plano estratégico, revisão da performance do ano anterior, determinação da acessibilidade, alocação dos recursos entre os setores, eficiência e efetividade no uso dos recursos. Isso porque a aquisição de armas é uma decisão politicamente controversa, tecnologicamente desafiante e cara e em países pouco industrializados a aquisição de material de defesa recebe menos atenção por envolver diferentes questões sociais. (MARKOWNSKI, et al., 2010)

Segundo Huntington (1996, p. 102), as mencionadas relações civis-militares foram instituídas como limitações ao envolvimento militar na política, em adição à criação de novos instrumentos para a subordinação militar como os Ministérios da Defesa e a redução dos gastos militares e maior controle orçamentário por parte das lideranças civis.

Muitas dessas limitações quais devem-se ao surgimento do que Huntington definiu como controle civil objetivo, modalidade essa centrada na maximização do profissionalismo militar, que por sua vez o diferenciava substancialmente do controle civil subjetivo, o qual colocava os militares sobre as regras civis do Estado.

Em que pese os avanços das relações civis-militares, vivemos hoje num mundo com desafios muito mais complexos, como ameaças que requerem estreito envolvimento em todas esferas da Segurança Nacional, o que foi definido pelo Gen. Perkins (2014) como “Win in a Complex World”. Nesse cenário, mesmo que eventuais ameaças externas para a segurança regional se tornem evidentes para a percepção dos governos de América do Sul, evidencia-se a morosidade e a impotência dos foros hemisféricos para enfrentar seus problemas relacionados a orçamento de segurança. Como resultado, as soluções nacionais para as questões de

Defesa assumiram prioridade nos processos de integração, surpreendendo analistas, contestando explicações e estremecendo teorias (SAINT-PIERRE et al., 2014, p. 22). Contudo, em tempos de paz o setor civil se mostra menos interessado nos negócios militares, principalmente relacionado à Logística de Defesa, ocasionando, em virtude do vácuo deixado, uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa (FUCCILLE, 2006, p. 34).

Normalmente, em países ainda em desenvolvimento, como o Brasil, a questão de segurança é relegada a segundo plano, em virtude de a sociedade brasileira apresentar muitos problemas sociais. Sendo assim surge o problema que tem dificultado o investimento na área: Qual o sentido da existência de um Aparelho Militar em um país premido por necessidades na esfera social e sem uma ameaça clara?

Clausewitz (1979, p.87) ajuda a lançar uma luz sobre a questão, pois as relações entre os Estados, envolvendo os civis e militares, são relações de poder. Mais ainda, tornou-se lugar comum na ciência política a definição clausewitziana da guerra como um instrumento político, ou a continuação das relações políticas por outros meios, o que torna, nos marcos dessa compreensão, a existência de Forças Armadas como imprescindível à consecução dos objetivos políticos estabelecidos pelos Estados tanto na guerra como na paz.

Conclui-se que, além da concepção sobre as políticas interna, externa e internacional, análises recentes da Ciência Política propõem-se a relacionar política externa com política pública. Dentre os principais fundamentos para estabelecer essa relação, segundo Sanchez (2006), estão: de um lado, a política externa que, devido às mudanças no caráter da regulamentação internacional, cada vez mais, conecta-se ou confunde-se com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório; de outro, a estrutura decisória necessária em Estados democráticos.

Dessa forma, pensando em desenvolvimento, precisa-se compreender a importância da integração da sociedade com firme propósito de estruturar uma Logística de Defesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura democrática brasileira do poder é complexa e exige o envolvimento de diversos atores civis e militares para viabilizar a Logística de Defesa.

A estrutura ainda está em fase de desenvolvimento de doutrina e pode sofrer alterações para adequar-se à constante evolução de cenários. Em linhas gerais, as imponderáveis ameaças atuais desafiam o planejamento da Defesa Nacional, dentro do âmbito nacional e internacional.

Os atores beligerantes, sejam estatais ou não estatais, ampliaram o espectro de atuação das Forças Armadas. O mundo informacional exige a estruturação de capacidades militares em todos aspectos, capazes de agir prontamente, e permanecer em estado de prontidão.

O emprego das Forças Armadas ocorrerá preponderantemente em ambiente conjunto e interações e, por vezes, multinacional. Nesse cenário, sobressai a importância da estrutura da Logística de Defesa, desde o tempo de paz, com a possibilidade de que venha a fornecer apoio.

A capacidade da base industrial de defesa impacta decisivamente nos planejamentos logísticos. O desenvolvimento dos PRODE, como visto neste artigo, deve ser avaliado na relação custo/benefício, de modo a garantir a sustentabilidade logística ao longo do ciclo de vida dos materiais e não trazendo restrições à execução do apoio logístico.

Por fim, a configuração dos objetivos de segurança delimitará a necessidade de integração entre civis e militares, a fim de permitir configurar uma estrutura de Logística de Defesa adequada às pretensões do País e de sua população.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UnB, 1976.

BALL, Nicole. *Security and economy in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

BOWETT, Derek W. *Self-defense in international law*. Manchester University Press, 1958.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 11 maio 2015.

BRASIL. *Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11631.htm> Acesso em: 15 maio 2015.

_____. *Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm> Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa.* Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas 1º vol.* Brasília, 2011. Portaria Normativa n. 3810 /MD, 8 dez. 2011.

_____. *MD 41-M-02 - Mobilização.* Brasília, 2015. Portaria Normativa n. 297/EMCFA/MD.

_____. *Portaria Nº 3.907, de 19 de dezembro de 2011.* Brasília, 2011.

CEPIK, Marco. *Política de Defesa no Brasil: instituições, doutrina, capacidades e economia. Note n. 07, Foundation pour la Recherche Stratégique.* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

_____. *Segurança Regional, Instituições de Defesa e Capacidades Militares nos Países do Fórum.*

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra.* São Paulo: Martins Fontes, 1979.

DRUCKER, Peter F. *The Economy's Dark Continent. Fortune.* v. 65, n. 4, April 1962, p. 265-270, 1962.

DRUCKER, Peter F.; WILSON, George. *The essential drucker.* Vol. 81. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2001.

EDEN, Lynn. *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation.* New York: Cornell University Press, 2004.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil) . *EB20-MC-10.204 – Manual de Campanha - Logística*. 3 ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2014. Portaria n. 002-EME, 2 jan. 2014.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil). *EB20-MF-10.103. Operações*. 4 ed. Brasília: EME, 2014. Portaria n. 004EME, jan. 2014.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil). *EB20-MC-10.213 - Operações de Informação*. Brasília: EME, 2014. Portaria n. 008 - EME, 29 jan. 2014.

FARRELL, Theo. World Culture and the Irish Army, 1922-1942. In FARRELL, T.; TERRIFF, T. (eds.). *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 69-90.

FERNANDES, Paulo G. R. *Economia e Defesa: uma análise da alocação de recursos orçamentários do Exército Brasileiro no decênio 1998-2007*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2007.

FITCH, John S. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, p. 36-38.

FUCCILLE, Luís A. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

GRAHAM, Stephen. *Cities under siege: the new military urbanism*. Verso Books, 2011.

HANSEN, Lene. *Security as Practice: discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge, 2006.

HUNTINGON, Samuel. Reforming Civil-Military Relations. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Áreas Especiais - Cadastro de Municípios localizados na Faixa de Fronteira*. [S. l., 2015?]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm>>. Acesso em: 17 maio. 2015.

IBAS: Índia, Brasil e África do Sul em Perspectiva Comparada. In: VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. *G3 - Fórum de Diálogo IBAS*. Curitiba: Juruá, 2011.

KIRKWOOD, John B. Powerful buyers and merger enforcement. 1486. *Boston University Law Review*, Boston, v. 92. p. 1485-1559, 2012.

KANE, T. *Military Logistics and Strategic Performance*. London: Frank Cass Publishers, 2001.

MARKOWNSKI, S.; HALL, P.; WYLIE, R. (eds.). *Defence Procurement and Industry Policy: a small country perspective*. London; New York: Routledge, 2010.

MILNER, H. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princenton: Princeton University, 1997.

NAGL, John. A. *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (paperback edn). Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.

OMITOOGUN, Wuyi; HUTCHFUL, Eboe. *Budgeting for the Military Sector in Africa. The Processes and Mechanisms of Control*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PERKINS David G. *Army Operating Concept: Delivering the future U.S. Army. Training and Doctrine Command. out.* 2014. Virginia: TRADOC, 2014.

RAZA, Salvador G. *Projeto de Força: o elo ausente em reformas de defesa*. REDES – Research and Education in Defense and Security Studies. ago. 07- 10, Brasília: 2002.

SAINT-PIERRE, H. L.; JUNIOR, A. M. C. P.; MONTOYA, A. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SANCHES, R. et al. Política Externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira 1967/1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 27, p. 13-29, 2006.

TATHAM, Peter. *Confidence in the United Kingdom defence logistics rhetoric or reality?* PhD dissertation. Cranfield: Cranfield University, 2008.

TRINDADE, Héglio (org.). *O Positivismo: teoria e prática*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

TESSMER, Arnold L. *The Politics of Compromise: NATO and AWACS*. Washington, DC: NDU Press, 1988.

VENENSSON, Pascal; WIESNER, Ina. Process tracing in case studies. In: SOETERS, Joseph; SHIELDS, Patricia M.; RIETJENS, Sebastiaan (eds.). *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies*. Routledge, 2014. p. 92-103

WALKER, Rob B. J. *Inside/Outside: international Relations as a Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der Verstehenden Soziologie. 5. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1980.

YOHO, Keenan D.; RIETJENS, Sebastiaan; TATHAM, Peter. Defence logistics: an important research field in need of researchers. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Bradford, v. 43, n. 2, p. 80-96, 2013.

Recebido em: 20/07/2015

Aceito em: 09/09/2015

A INFLUÊNCIA DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO PODER NAVAL BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

Wilson Barbosa Guerra*

Aula inaugural dos cursos de altos estudos militares da Escola de Guerra Naval no ano de 2015

Proferir esta aula inaugural para os Cursos de Altos Estudos Militares constitui-se uma honra para o Chefe do Estado-Maior da Armada e retornar a esta Escola é motivo de imensa satisfação pessoal. Nos bancos desta Escola, tive a oportunidade de obter conhecimentos que me acompanham até hoje. Aos oficiais-alunos, relembro que a Marinha do Brasil está investindo na formação dos senhores, para que possam se aprimorar e retornar, ao final do ano, com os seus conhecimentos reciclados e ampliados.

Na era do conhecimento, buscar continuamente o aperfeiçoamento individual, independentemente da realização de cursos formais, é uma

* Almirante-de-Esquadra Wilson Barbosa Guerra, Chefe do Estado-Maior da Armada

atitude da qual os homens que compõem uma Marinha, que se pretende pronta para os desafios do presente século, não podem abrir mão.

Para a nossa Marinha, também é motivo de satisfação a presença de Oficiais das Marinhas de Angola, Argentina, Bolívia, Chile, Coréia do Sul, Líbano, Paraguai, México, Moçambique, Namíbia e Venezuela, de Oficiais do Exército Brasileiro, da Força Aérea Brasileira e da Marinha Mercante, e de Servidores Civis de Nível Superior da Marinha do Brasil.

O período em que as Senhoras e os Senhores estarão trabalhando lado a lado com os nossos Oficiais, além de ser honroso para a Marinha do Brasil, permitirá que conhecimentos relacionados ao nosso Poder Naval possam ser enriquecidos. Também será uma oportunidade para o fortalecimento dos laços de amizade já existentes entre nossos países e nossas instituições.

Desenvolvimento tecnológico e poder militar têm, historicamente andados juntos. Um influenciando ou impulsionando o outro. O desenvolvimento do conceito de Revolução dos Assuntos Militares é uma decorrência natural dessa interação. Nos dias atuais não é diferente. A evolução tecnológica vem, com frequentes saltos, impactando continuamente os limites das capacidades do Poder Naval. Dessa forma, pela sua permanente importância, decidi escolher para esta Aula Inaugural o tema “A Influência dos Avanços Tecnológicos no Poder Naval Brasileiro no Século XXI”.

INTRODUÇÃO

Desde os mais longínquos tempos, as demandas militares foram impulsoras dos avanços tecnológicos. Gregos e romanos criaram armas que lhes valeram, em seu tempo, a supremacia militar. Na idade média, os chineses foram os grandes inventores e inovadores, tendo desenvolvido elaboradas armas de guerra (basicamente, ainda estamos vivendo na era da pólvora). A Revolução Industrial, de forma notável, possibilitou uma corrida tecnológica em busca de novos armamentos, acelerando as invenções e inovações (p. 278)¹.

¹ LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no Setor de Defesa: uma Perspectiva Sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 227-304, jul./dez. 2013, p. 278

Na segunda metade do século XX, a humanidade observou o surgimento de valiosas tecnologias e inovações de uso civil, derivadas das pesquisas conduzidas para fins militares. Foi o caso dos computadores, aeronaves a reação, radares, novos materiais, energia nuclear, entre outras. Observa-se, nesse período, que a ação direta de órgãos governamentais, com financiamento para a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) e buscando o envolvimento das indústrias, institutos e universidades, criou condições para a geração de inovações e aperfeiçoamento de materiais e serviços que aceleraram a aplicação dos conhecimentos científicos e tecnológicos.

A tecnologia, empregada nos produtos de defesa, permite, no campo operacional-tático, auferir vantagens sobre o oponente. Naturalmente, terão melhores condições as nações (normalmente as mais desenvolvidas) possuidoras de capacidade autóctone no desenvolvimento de tecnologias de ponta.

Restou a países emergentes, como o Brasil, na tentativa de redução do *gap* tecnológico e melhoria de sua inserção internacional, implantar seus sistemas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico, na expectativa de se obter a produção de bens e serviços competitivos pelo setor produtivo nacional. Tal resultado seria decorrência natural do desenvolvimento tecnológico alcançado pela formação de pessoal em universidades, montagem de laboratórios modernamente equipados em institutos de pesquisa e em empresas, criação de agências de fomento e de órgãos públicos de apoio, realização competente de pesquisas básicas e aplicadas, assim como de desenvolvimento experimental e engenharia (p. 284)².

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável, afirma que ciência, tecnologia e inovação não acontecem da mesma forma em diferentes países. Uma breve análise do mundo globalizado nos permite observar e concluir que a linha divisória entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento pode ser determinada pelo estágio da CT&I de cada um.

² Ibidem, p. 284.

Um país com um parque tecnológico dinâmico e uma Academia estimulada geram os recursos necessários ao bem-estar de sua sociedade, mantendo seu sistema econômico e político sustentado por um desenvolvimento científico e tecnológico.

Sob a perspectiva histórica, nos séculos XVI e XVII surgem a Revolução Científica e, com ela, novas relações entre o homem e a natureza, pois o saber passa a ser associado a poder, e o ser humano, valorizado no indivíduo e sua subjetividade, é elevado ao centro das reflexões e à condição de principal beneficiário da ciência. Nasce a ideia do progresso a partir da razão. (p. 75)³.

No início da I Guerra Mundial, os beligerantes ainda não vislumbravam com clareza a contribuição da ciência para o avanço de tecnologias de emprego bélico. Após o seu término, as incipientes ligações entre capacidade científico-tecnológica e necessidades governamentais na área da defesa parecem ter sido negligenciadas, com exceção da Alemanha e Rússia, onde ideologias nacionalistas, na verdade, as reforçaram, especialmente com relação aos interesses bélicos (p. 278)⁴.

Assim, ao início da II Guerra Mundial, a comunidade científica e tecnológica alemã já se engajava em inovações de emprego primordialmente militar e “mobilizada”. Tal potencial também foi mobilizado nos países Aliados, principalmente Reino Unido e Estados Unidos da América (EUA). Engenheiros e cientistas trabalharam em produtos de defesa e análise de suas aplicações na tática, logística, estratégia e em ferramentas de tomada de decisão para os estados-maiores. Tais esforços para o atendimento de necessidades militares acabaram tornando-se úteis à produção de bens e serviços de aplicação civil (p. 278 e 279)⁵.

Os EUA, entre 1945 e 1950, incrementaram a visão sobre a importância estratégica da Ciência & Tecnologia e sobre o papel central das empresas privadas e do próprio governo nesse processo. Alteraram, assim, a postura de “política para a ciência”, de 1945, com maior independência para os cientistas, para “ciência para a política”, com maior presença estatal nos rumos a serem tomados.

³ MOREIRA, W. S. Ciência e Tecnologia Militar: “Política por outros Meios”? *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 75, jul./dez. 2012.

⁴ LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no Setor de Defesa: uma Perspectiva Sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 227-304, jul./dez. 2013; p. 278.

⁵ *Ibidem*.

Vitoriosos nas guerras do século XX, eles tornaram-se o paradigma de todo esse processo, servindo de inspiração a outros países (p. 279-281)⁶.

O exemplo do século XX foi paradigmático. As aplicações tecnológicas à ciência alavancaram o potencial econômico e militar dos países líderes em produção científica e inovação. O poder gerado e acumulado por eles reconfigurou, à conveniência deles, a ordem internacional vigente (p. 74)⁷.

No mundo pós-Guerra Fria, a reformulação das agendas de governança global e, especialmente, a intensificação dos processos de globalização fazem o tema “inovação” ganhar nova relevância (p. 282)⁸.

No passado, o Brasil adotava restrições às relações científicas e tecnológicas com outros países, o que foi alterado a partir da década de 90, reduzindo a proteção das empresas aqui instaladas, induzindo-as a competirem e, ao mesmo tempo, atraírem investimentos externos. O paradigma atual da sociedade baseia-se na velocidade das informações e no domínio do conhecimento. Tal processo em nosso país ainda não está consolidado, principalmente no que se refere à indústria de defesa e seu respectivo parque tecnológico, salvo, é claro, algumas raras exceções.

No campo militar, a capacidade tecnológica autóctone tornou-se imprescindível, em razão das inúmeras restrições impostas ao acesso a tecnologias sensíveis e de duplo emprego, geradas tanto pela proteção ao conhecimento empregado nos sistemas de armas, como pelas disputas comerciais.

Os documentos de alto nível da defesa, que serão apresentados a seguir, tratam, entre outras coisas, da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico autóctone.

DOCUMENTOS CONDICIONANTES

A Estratégia Nacional de Defesa (END) apresentou novos e consideráveis desafios para a sociedade brasileira e, particularmente, para as Forças Armadas, no que tange ao preparo para a Defesa. No caso da

⁷ MOREIRA, W. S. Ciência e Tecnologia Militar: “Política por outros Meios”? *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 71-90, jul./dez. 2012, p. 74

⁸ LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no Setor de Defesa: uma Perspectiva Sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 227-304, jul./dez. 2013, p. 282.

Marinha, as avançadas tecnologias que serão incorporadas em decorrência, por exemplo, da construção do submarino de propulsão nuclear, requerem reflexão continuada sobre o perfil do pessoal da área técnica, que estará projetando, construindo e mantendo o poder naval nas próximas décadas, sem contar sobre o perfil da área operacional e estratégica.

A END representa uma nova etapa na abordagem da Defesa no País. O documento impõe a reorganização da indústria nacional de defesa e define os setores espacial, cibernético e nuclear como estratégicos para o desenvolvimento nacional. As tecnologias devem estar sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil).

O Plano de Desenvolvimento Científico-Tecnológico e de Inovação da Marinha (PDCTM), aprovado em 2014, estabelece a estrutura, o funcionamento, os objetivos, as ações e as diretrizes estratégicas, as áreas e tecnologias de interesse de CT&I para o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação da MB (SCTMB), com horizonte temporal de 10 anos.

No tocante à obtenção de produtos e serviços, as principais necessidades das atividades de CT&I da MB são originadas no Plano Estratégico da Marinha (PEM); no Programa de Articulação e Equipamento da Marinha (PAEMB); e no Programa Nuclear da Marinha (PNM).

Os objetivos estratégicos do PDCTM nortearam a criação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM). O PDCTM elenca seis objetivos estratégicos: nacionalização; domínio do conhecimento; gerência do SCTMB; inovação e competitividade industrial; disseminação das atividades de CT&I; e proteção da propriedade intelectual.

É importante enfatizar a continuidade na perseguição dos objetivos estratégicos e no fortalecimento do “tripé” da CT&I: capacitação de pessoal; aporte de recursos financeiros; e manutenção e ampliação da infraestrutura de CT&I.

TECNOLOGIA DE PONTA

Como os documentos condicionantes indicam, o Brasil deve trilhar seus próprios caminhos na busca pela autonomia científico-tecnológica. É interessante, nesse caso, se observar e analisar, de forma crítica, os caminhos percorridos por nações que apresentam sucesso, como é o

caso, dos países centrais, por exemplo, dos EUA e seu modelo estrutural de universalização da pesquisa e desenvolvimento (P&D) aplicada aos sistemas militares.

Desde a criação da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais norte-americanos, o Governo dos EUA busca empregar a tecnologia de vanguarda na defesa dos interesses do País. Em 1946, por meio da *Public Law* nº 588, motivado pelas dificuldades enfrentadas na II Guerra Mundial, o Congresso norte-americano estabeleceu o *Office of Naval Research* (ONR) para “planejar, promover e encorajar a pesquisa científica, em reconhecimento à sua importância para o futuro Poder Naval e a Segurança Nacional”. A mesma Lei criou, também, o Comitê Consultivo de Pesquisa Naval, para o assessoramento ao Secretário da Marinha, como um órgão civil independente, dedicado a fornecer análises objetivas nas áreas de ciência, pesquisa e desenvolvimento.

Posteriormente, em 1958, foi criada a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA, da sigla em inglês), com o propósito de antecipar-se a surpresas estratégicas que possam impactar de forma negativa a segurança nacional e de criar surpresas estratégicas contra os adversários dos EUA, por meio da manutenção de superioridade tecnológica de suas Forças Armadas.

Essa agência utiliza abordagens multidisciplinares, tanto em pesquisa básica quanto em pesquisa aplicada, direcionando-as para criação de inovações que atendam a problemas práticos. Seus investimentos são aplicados desde pesquisas de laboratório até a criação de produtos conceituais, que podem evoluir para projetos militares. Atualmente a DARPA seria a principal ferramenta de inovação do Departamento de Defesa dos EUA.

Documentos estratégicos de alto nível, tais como a *Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower (CS-21)*, que fornece os fundamentos para o papel que as Forças Navais terão face aos desafios da atualidade e do cenário prospectivo, combinados com outras publicações do Secretário da Marinha, do Comandante de Operações Navais e do Comandante dos Fuzileiros Navais estabelecem as orientações de alto nível que norteiam o Plano Estratégico de C&T Naval.

O Secretário da Marinha ressalta a prioridade dos “investimentos em pesquisa e desenvolvimento para garantir que as tecnologias mais

promissoras, com emprego militar e viáveis economicamente, sejam identificadas e disponibilizadas para o atendimento aos requisitos futuros da Marinha e dos Fuzileiros Navais”.

O Plano Estratégico de C&T, revisado periodicamente, desenvolve-se num modelo *top-down*, em que a ação inicial parte do Alto Escalão e está representada pelos documentos estratégicos de alto nível anteriormente mencionados. Por meio da análise desses documentos de alto nível dos EUA, são obtidas as capacidades centrais necessárias à Esquadra e aos Fuzileiros Navais.

Uma vez definidas as capacidades necessárias, são identificados os vazios tecnológicos existentes que, por sua vez, se tornam os desafios a serem perseguidos. A tais desafios são adicionadas necessidades oriundas da comunidade naval e informações dos parceiros em C&T, da comunidade científica global, da indústria e Academia. Desta forma são definidas as Áreas Foco de C&T Navais. Os desafios identificados levam à definição dos investimentos necessários em áreas específicas. O resultado dos investimentos são produtos de C&T que retornam à comunidade naval; e novas oportunidades de C&T que poderão vir a ser exploradas em outras áreas de interesse.

Atualmente são nove as Áreas Foco de C&T Navais norte-americanas: garantia do acesso ao teatro de operações marítimo; autonomia e sistemas não tripulados; guerra assimétrica e expedicionária; dominância da informação; projeto de plataformas navais e capacidade de sobrevivência; potência e energia; projeção de poder e defesa integrada; custo total de posse; e desempenho do combatente.

Se aceitarmos que a ciência e a tecnologia são construções sociais, temos de reconhecer o papel fundamental da política na consecução dos intentos científicos e tecnológicos. Sob essa ótica, as decisões sobre políticas de CT&I, particularmente as de emprego militar ou dual, não deixam de ser uma forma de linguagem política, ou mesmo o próprio exercício da política e do poder.

Peguei emprestado esse slide de um órgão de pesquisa ligado a estaleiros norte-americanos para mostrar o grau de complexidade de obtenção de produtos de defesa com tecnologia de ponta e ter pessoal capacitado para construí-los. O submarino nuclear brasileiro terá cerca de 6.400 toneladas e representa o maior desafio tecnológico de nossa

Instituição. Ocorre que essa tecnologia não está à venda. Dependemos, portanto, do esforço brasileiro para o sucesso desse projeto de Estado.

“O fato é que a modernização do equipamento das Forças Armadas brasileiras é um desafio. As grandes obtensões de defesa normalmente decorrem de um complexo planejamento estratégico e implicam escolhas entre opções tecnológicas, fornecedores e países. Nesse processo, a política molda a estratégia e esta cria demandas por plataformas e sistemas de combate, ou seja, os esforços de CT&I de uso militar são voltados para a obtenção das armas cujo significado foi ditado pela estratégia criada para alcançar fins politicamente estabelecidos” (p. 88)⁹.

Deixamos de analisar, propositalmente, a influência da “demanda” como indutora da indústria de defesa por ser este aspecto econômico fortemente limitador. Entretanto, Tal cenário é comum à maioria das nações e não impediu o desenvolvimento tecnológico militar.

Se observarmos o que aconteceu na Europa, veremos a formação de verdadeiras “teias de aranha” entre empresas e grupos empresariais, juntando expertises, formando “clusters” e sociedades em algumas áreas e competindo entre si em outras. Ou seja, o mercado impôs uma solução heterodoxa para sobrevivência da indústria bélica.

POTENCIAIS PARCERIAS EM CT&I

O estabelecimento de parcerias estratégicas pela Marinha do Brasil com diversas Instituições de Ensino de excelência, no país e no exterior, e com as empresas da Base Industrial de Defesa, constitui um modelo atualmente adotado para alçar o patamar de desenvolvimento tecnológico almejado pela Marinha e pela Estratégia Nacional de Defesa.

Atualmente, a MB fomenta a busca de soluções tecnológicas por meio de convênios, tais como com:

- a Universidade do Estado de São Paulo (USP), com um convênio de mais de 56 anos, parceria que motivou a criação do curso de Engenharia Naval no Brasil e ajudou o desenvolvimento da indústria naval brasileira, com a formação de mais de 1.400 engenheiros navais.

⁹ MOREIRA, W. S. Ciência e Tecnologia Militar: “Política por outros Meios”? *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 71-90, jul./dez. 2012.

- a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), desde agosto de 2004, com um convênio de cooperação científica, cujo objetivo principal é promover a cooperação técnico-científica em pesquisas, ensino, desenvolvimento e prestações de serviços cooperativos integrados, entre as três Instituições. Ressalta-se o Termo de Cooperação entre a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) e a UFRN, com o objetivo de apoio à pesquisa científica e à manutenção operacional da Estação Científica do Arquipélago de São Pedro e São Paulo.

Em 2011, a SecCTM inaugurou os Núcleos dos Escritórios de CT&I da MB na Universidade Federal Fluminense (UFF) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Passados pouco mais de três anos, os acordos já demonstraram seu valor, com a obtenção de quatorze novas tecnologias, por meio da conclusão de cinco projetos em parceria, e ainda contando atualmente com quatro projetos em execução, além de outros ainda em processo de negociação, de captação de recursos financeiros.

Recentemente foram assinados Acordos de Cooperação Acadêmica, Técnica e Científica com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) em São Paulo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) / Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC), a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), a Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e a Universidade de Santa Cecília (UNISANTA).

A aproximação com a comunidade científica nacional cria a perspectiva promissora do apoio aos projetos de interesse da Marinha, em especial aos do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Fruto dessas parcerias, encontra-se em andamento a nacionalização de componentes, equipamentos e/ou sistemas de interesse para a MB, o que permite desenvolver produtos de defesa que atendam às demandas correspondentes do País e que contribuam para a diminuição da dependência externa de produtos de complexidade tecnológica elevada, necessários à defesa nacional.

Adicionalmente, também as parcerias com outros países são incentivadas, principalmente em setores estratégicos e que contribuam para a conquista de autonomia em tecnologias indispensáveis. Nesse sentido, surge o acordo estratégico Brasil-França. Ressalta-se a importância

do arrasto tecnológico para as empresas domésticas parceiras de grandes projetos, o que contribui para a consolidação da Base Industrial de Defesa nacional.

No caso concreto específico que vivenciamos, os governos do Brasil e da França firmaram, em 2008, um acordo de parceria estratégica, que possibilitou o desenvolvimento do PROSUB, com a assinatura do contrato, entre a MB e o estaleiro Direction des Constructions Navales Services (DCNS), para, entre outras atividades, a construção e transferência de tecnologia dos submarinos da classe Scorpène. Com a parceria, a França ganha escala e dinamismo, e o Brasil acelera sua capacitação tecnológica.

Fruto do trabalho do Ministério da Defesa (MD), já existe a intenção de aproveitar as capacidades existentes e incrementar a cooperação industrial com o Chile nas áreas naval e de manutenção de blindados, construir com a Colômbia um navio fluvial e Veículo Aéreo Não-Tripulado (VANT) e, com a Argentina, um lançador de satélites sul-americano.

Com a intensificação da cooperação com a África do Sul, a Marinha do Brasil avalia a possibilidade de desenvolvimento de tecnologias que possam ser empregadas em mísseis superfície-ar de médio alcance, semelhantes às utilizadas no míssil sul-africano UMKHONTO-IR.

Em suma, os acordos internacionais, que visam à aquisição de equipamentos militares, são oportunidades para a transferência de tecnologia, desde que o fluxo de conhecimento necessário para atingir o objetivo principal seja garantido pela absorção e aplicação do conhecimento pela Base Industrial de Defesa. No caso da Marinha do Brasil, o emprego da tecnologia que é transferida resultará no projeto e construção do submarino de propulsão nuclear no nosso País.

É evidente a necessidade de se buscarem parcerias e absorverem novas tecnologias, de maneira a se reduzir o “abismo tecnológico” observado. Na realidade isso significa que não queremos “reinventar a roda”.

A MB deverá incentivar e aumentar o relacionamento com instituições privadas e públicas de ensino superior e técnico para o desenvolvimento de novas tecnologias a partir da tecnologia adquirida. Neste ponto, surge a necessidade da construção de uma Base Industrial de Defesa, forte e sólida, amparada, na medida necessária, pelo governo, como no exemplo norte-americano, e pelo apoio de entidades representativas do

setor industrial brasileiro. O programa “Inova” do Governo Federal, em particular o “Inova Aerodefesa” é um incentivo à nossa indústria.

IMPACTOS TECNOLÓGICOS NO PODER NAVAL BRASILEIRO

Tecnologias de uso dual são conhecimentos, habilidades e know-how empregados tanto no campo civil como também no campo militar. Sabemos que quanto maior a escala de determinado produto, maior é o interesse das indústrias em produzi-lo. Dessa forma, produtos de uso dual despertam maior atração dos fabricantes e observa-se, como consequência, uma redução nos custos de produção.

A prioridade dada e a ser incrementada no setor de CT&I no médio e longo prazos nos indicarão, paulatinamente, os resultados que almejamos em um crescente grau de independência tecnológica. Dentre as principais realizações e ações já implementadas, destacamos as seguintes:

- assinatura de um Acordo de Cooperação com a Petrobras, com o propósito de elaborar e executar projetos e obras necessárias para estabelecimento de laboratórios de referência no Centro Tecnológico Da Marinha Em São Paulo (CTMSP) e no Instituto De Pesquisa Da Marinha (IPqM), para o desenvolvimento de Sistemas Inerciais, tendo, como interveniente, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON);

- grandes avanços na tecnologia de Fusão de Dados no âmbito do GTC Brasil-França, na Subcomissão Naval (SCN), onde os especialistas franceses repassaram algoritmos que ampliaram o domínio do IPqM neste tema. Uma parceria com a Fundação Cooperação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) da UFRJ neste projeto tem produzido ganhos significativos, advindos da integração da participação de pesquisadores civis, estudando temas de interesse da MB. O principal produto desta tecnologia é o Centro de Integração de Sensores e Navegação Eletrônica (CISNE), desenvolvido pelo IPqM. O CISNE é um sistema de apoio à navegação para navios militares que integra sensores de navegação e de comunicação;

- inauguração, em julho de 2013, do Laboratório de Tecnologia Sonar (LABSONAR) no Centro Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Empreendimento que visa capacitar alunos de graduação e pós-graduação que apresentem interesse na área de tecnologia

sonar, a fim de contribuir para o desenvolvimento de ferramentas aplicáveis aos sistemas sonar de utilização nos meios da Marinha do Brasil;

- desenvolvimento de um Sistema de Controle e Monitoração (SCM) pelo IPqM com o propósito de controlar e monitorar a planta propulsora e sistemas auxiliares dos navios da MB, por meio da integração de controladores locais dos equipamentos envolvidos, utilizando sistema distribuído. Além disso, monitora a ocorrência de avarias diversas auxiliando a tripulação no gerenciamento dessas situações;

- desenvolvimento pelo IPqM do primeiro simulador de máquinas do tipo full mission para o Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA). Trata-se de um simulador para navios mercantes, com motores de baixa rotação, que será instalado no Centro de Instrução Almirante Graça Aranha para ser utilizado como ferramenta no apoio ao ensino na Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante;

- instalação de um Simulador de Passadiço Classe "C", desenvolvido pelo Centro de Análise de Sistemas Navais (CASNAV), que compreende o primeiro passo para o desenvolvimento do simulador de passadiço tipo full mission para o CIAGA. Além disso, foi iniciada a terceira e última fase do projeto, que prevê a entrega deste simulador em Dezembro de 2015. Um protótipo deste simulador está sendo empregado na instrução de navegação e manobra das nossas tripulações na Esquadra;

- aquisição de um novo navio hidroceanográfico de pesquisa por meio de um Acordo de Cooperação entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Comando da Marinha/Ministério da Defesa, a PETROBRAS e a Vale. Um dos dez mais modernos do mundo, com laboratórios e equipamentos científicos de última geração. Possui capacidade para acomodar cerca de 50 pesquisadores e operar com aeronaves de asa rotativa.

O navio atuará como uma plataforma científica e tecnológica importante para realização de levantamentos geológicos do fundo do mar, para efeito de exploração de seus recursos naturais, bem como aquisição de dados do ambiente operacional marinho, para melhor emprego do Poder Naval na vigilância da Amazônia Azul.

As pesquisas relacionadas aos veículos autônomos (meios não tripulados), para emprego aéreo, terrestre ou marítimo (na superfície ou submerso), estão no caminho principal dos investimentos para os próximos

anos. A filosofia é a redução de custos e riscos para os combatentes, permitindo-se também uma maior autonomia de emprego de meios nas cenas de ação.

Assiste-se, já hoje, à robotização da guerra. A primeira fase desse processo deu-se com o emprego de VANT, como vetores de atuação para realizar incursões perigosas ao território dominado pelo adversário.

As guerras do futuro, de difícil previsão, tenderão a ser influenciadas por uma enorme variedade de novas tecnologias. Estão em desenvolvimento, e a poucos passos do uso operacional, tecnologias surpreendentes como as de aumento do desempenho humano em combate, de construção de redes e sistemas resistentes às invasões cibernéticas, de controle do espectro eletromagnético e uso generalizado de agilidade de frequência, de navegação precisa em ambientes onde a utilização de sistemas tipo Global Positioning System (GPS) seja impossível, de sensores inteligentes, de mísseis de cruzeiro de altíssima velocidade, de armas de alta energia, de satélites e aeronaves fracionadas e configuráveis, e de veículos aéreos, terrestres, navais, submarinos e anfíbios remotamente controlados e de alto desempenho.

A comprovação dessas afirmativas no campo militar nos leva a afirmar que, definitivamente, estamos saindo da “era da pólvora”, iniciada no século XVI pelos chineses, para a “era da energia”.

CONCLUSÃO

Ao nos aproximarmos do fim de nossa Aula Inaugural, é notório como é mutável o ambiente no aspecto da Ciência, Tecnologia e Inovação. A dinâmica atual é ditada pela continuidade das inovações tecnológicas, baseadas em conhecimentos científicos, onde a obsolescência dos produtos é cada vez mais rápida.

O avanço científico-tecnológico resultou no aprofundamento do conhecimento de poucos. Cada avanço significativo muda a visão que o homem tem de si mesmo, aumenta as indagações e, a cada resposta, criam-se perguntas mais difíceis de serem respondidas.

Nos últimos três séculos, a riqueza das nações foi geralmente acumulada por aquelas dotadas de recursos naturais abundantes e/ou que acumularam grandes somas de capital provenientes dos resultados

da industrialização e, em especial, da prestação de serviços. Quanto maior o valor agregado aos produtos pelo domínio tecnológico, maior a renda auferida na sua produção. Hoje, as afirmativas acima são relativas, pois a verdadeira vantagem está no “domínio do conhecimento”.

A ciência e a tecnologia impulsionaram o potencial econômico e militar das potências que souberam investir nesse binômio e compreender suas inter-relações com a política.

O poder gerado e acumulado refletiu-se amplamente na ordem internacional vigente. O exemplo emblemático da interação entre ciência, tecnologia, poder e política é a arma atômica, de 1945, produto do esforço combinado de pesquisa científica e mobilização política. É notável que essa empreitada tenha se iniciado nas décadas anteriores em ambiente de cooperação acadêmico-científica, algo que mudou quando os cientistas perceberam o potencial da energia que estavam descobrindo (p. 74)¹⁰.

É de grande importância que o Governo, as Forças Armadas e a Base Industrial de Novembro (BID) ajam de forma conjunta buscando:

- investir em tecnologias que tragam valor às Forças Armadas, autonomia tecnológica ao país e competitividade à indústria;
- desenvolver tecnologias (inclusive as de uso dual) que tragam perenidade ao ciclo evolutivo tecnológico;
- aumentar o apoio governamental em C,T&I para a Defesa; e
- incentivar a inovação tecnológica.

O cumprimento de tais ações consolidará a indústria nacional de defesa e, como consequência, além da independência tecnológica, trará desenvolvimento, ganhos ao país e ganhos sociais à nação.

Considerando a complexidade e a variedade dos campos de conhecimento envolvidos nas atividades inerentes à área de CT&I, evidencia-se, para a Marinha do Brasil, a necessidade de capacitação e atualização continuadas de todos os seus profissionais envolvidos no gerenciamento e no desenvolvimento das ações na área em questão. Ao mesmo tempo em que a obsolescência dos produtos é cada vez mais rápida, não se pode abrir mão de algumas “velhas” tecnologias, uma vez que os conflitos não apresentam, via de regra, uma perfeita simetria. Ainda mais em uma era onde os conflitos regulares vão dando lugar a conflitos difusos e irregulares.

¹⁰ MOREIRA, W. S. Ciência e Tecnologia Militar: “Política por outros Meios”? *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 71-90, jul./dez. 2012.

Portanto, a busca da tecnologia de ponta, em que pese deva mobilizar os esforços da nação, não deve abrir mão da compreensão do contexto onde ela possa ser aplicada.

O fortalecimento do Setor de CT&I na Marinha, por meio do fomento pelo conhecimento, da pesquisa e do desenvolvimento de novas tecnologias, tem sido a prova de que a Marinha do futuro será, de fato, muito melhor que a do presente, contribuindo para o desenvolvimento expressivo de nossa nação.

IMPERIUM PER SCIENTIA - SOBERANIA PELA CIÊNCIA.

Ao encerrar esta Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares, deixo uma frase para reflexão, dita por um dos maiores expoentes de ciência e tecnologia que este País já teve:

“Se apenas com idealismo nada se consegue de prático, sem essa força propulsora é impossível realizar algo de grande”. (Almirante Álvaro Alberto)¹¹

Ao concluir minhas palavras, desejo aos componentes das turmas CPEM, CEMOS e C-SUP 2015 os meus melhores votos de um excelente curso e saúdo esta centenária Escola de Guerra Naval por mais um aniversário de criação, e pela sua contribuição, desde 1914, para o desenvolvimento do pensamento estratégico-naval brasileiro e para a formação de nossos Chefes Navais.

Muito obrigado

¹¹ Formado na Escola Naval e na então Escola Politécnica, o Almirante Álvaro Alberto presidiu a Academia Brasileira de Ciências. Trocou cartas e recebeu a visita de Albert Einstein, Enrico Fermi, Otto Hahn e Alberto Santos Dumont. Fundou e presidiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criou o Instituto Brasileiro de Matemática Pura e Aplicada e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Foi representante do Brasil na Comissão de Energia Nuclear da ONU e assessorou vários Presidentes da República, de Eurico Gaspar Dutra a Juscelino Kubitschek.

INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, que publica artigos científicos, resenhas e comunicações.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, com ênfase nas áreas Ciência Política e Relações Internacionais, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS E COMPOSIÇÃO

A Revista só aceitará submissões de trabalhos **inéditos (artigos e resenhas), não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico**, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, com ênfase nas áreas Ciência Política e Relações Internacionais e outras correlacionadas.

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor, por meio eletrônico, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br, tendo atenção especial no cumprimento dos itens: declaração de direito autoral, formato de apresentação e forma de apresentação da afiliação.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo e realizada uma avaliação preliminar com ênfase na forma e adequação a linha editorial, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos, que cumprirem as normas acima e as de , passarão por um processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (blind peer review). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito (ou não) e que aguardará a primeira oportunidade de impressão.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que, os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso as mesmas existam) foi autorizada e que assume integral responsabilidade moral e/ou patrimonial, pelo seu conteúdo, perante terceiros.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflitosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados, para pelo menos dois pareceristas ad hoc de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer, com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores que encaminha o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgarem necessários.

FORMATO DE APRESENTAÇÃO

A revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).

Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação, as mesmas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda a correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor-Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa, com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro, proporcionando maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional.



Protegendo nossas riquezas,
cuidando da nossa gente.



PODE SER ABERTO PELA ECT

**ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN)
REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - 22290-240 - Rio de Janeiro - RJ