

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

**REFLEXÕES SOBRE DESARMAMENTO E
CONTROLE DE ARMAS**

José Antonio de Castro Leal

**HISTÓRICO E DOCUMENTOS DE
FORMAÇÃO DA ONU**

Williams Gonçalves

**A CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY:
PRÓS E CONTRAS**

Adherbal Meira Mattos

**CIÊNCIA E TECNOLOGIA MILITAR:
"POLÍTICA POR OUTROS MEIOS"?**

William de Sousa Moreira

**30 ANOS DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR**

Paulo Borba Casella

**A GRANDE GUERRA: LIÇÕES AINDA
A APRENDER**

Cláudio Marin Rodrigues

**O MAPA DO FUTURO GLOBAL E AS
POTÊNCIAS MÉDIAS EMERGENTES**

Verônica Moreira dos Santos Pires

**A DEFINIÇÃO DE PIRATARIA MARÍTIMA E
AS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA NA
NAVEGAÇÃO**

Daiana Seabra Venancio

**JOGOS DE GUERRA: INSTRUMENTOS
DE COOPERAÇÃO**

Claudio Rodrigues Corrêa

Claudio Rogério de Andrade Flôr

**AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS
ESTUDOS MILITARES DA ESCOLA DE
GUERRA NAVAL NO ANO DE 2013**

Fernando Eduardo Studart Wiemer

**Resenha: EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE
SEGURANÇA INTERNACIONAL**

Cláudio de Carvalho Silveira





DESDE 1966
LEVANDO O
CONHECIMENTO
ATÉ VOCÊ

CURSOS NA ÁREA DE TRANSPORTE E COMÉRCIO MARÍTIMO

- DIREITO MARÍTIMO I
- DIREITO MARÍTIMO II
- INTRODUÇÃO AO ISPS CODE
 - LOGÍSTICA
- OPERAÇÃO DE CARGA PERIGOSA NO MODAL MARÍTIMO
 - VISITADOR DE NAVIO
- CURSO BÁSICO DE SEGURANÇA DE NAVIO

CURSOS NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE

- DIREITO AMBIENTAL
- RISCO AMBIENTAL AVANÇADO
- SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA: DIRETRIZES PARA A SEGURANÇA OCUPACIONAL, MEIO AMBIENTE E SAÚDE.

CURSO NA ÁREA DE OFFSHORE

- INTRODUÇÃO AO OFFSHORE

ESTUDE CONOSCO!

Para conhecer todos os cursos oferecidos pela FEMAR visite nosso site: www.fundacaofemar.org.br e acesse nosso Catálogo de Cursos.



Fundação de Estudos do Mar

Tel: (21) 3237-9500



Escola de Guerra Naval
Av. Pasteur, nº 480 – Praia Vermelha
Urca – Rio de Janeiro, RJ
Brasil – 22290-240 – Revista da Escola de Guerra Naval
ISSN 1809-3191 – Dezembro de 2012 volume 18 n. 2
E-mail: revista@egn.mar.mil.br

Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN-1809-3191

Revista da Escola de Guerra Naval	Rio de Janeiro	v.18 n.2 p. 1- 212	dezembro de 2012
-----------------------------------	----------------	--------------------	------------------



REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

ISSN 1809-3191

Dezembro de 2012

Volume 18 nº 2

REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Direitos desta edição reservados à EGN

Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ.
CEP 22.290-240 Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval. Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Instruções aos Autores citadas na última página de cada volume e constante do site www.egn.mar.mil.br.

CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores (CEPE, Brasil).

Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues (CEPE, Brasil).

Vice-Almirante Afonso Barbosa (CEPE, Brasil).

Contra-Almirante Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro (UTL, Portugal).

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (CEPE, Brasil).

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva (CEPE, Brasil).

Professor Dr. Alcides Costa Vaz (UNB, Brasil).

Professor Dr. André Barata Nascimento (U Beira Int., Portugal).

Professora Dra. Angela da Rocha (PUC-RJ, Brasil).

Professor Dr. Antônio Celso Alves Pereira (UERJ, Brasil).

Professor Dr. Eurico Figueiredo (UFF, Brasil).

Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva (UFRJ, Brasil).

Professora Dra. Helena Carreiras (Univ. Lisboa, Portugal).

Professor Dr. José Murilo de Carvalho (UFRJ, Brasil).

Professor MSc. Marcio Scalercio (PUC/RJ, Brasil).

Professor Dr. Michael Pavkovic (USNWC, EUA).

Professora Dra. Mônica Herz (PUC/RJ, Brasil).

Professor Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UFF, Brasil).

COMANDANTE DA MARINHA
Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA
ARMADA

Almirante-de-Esquadra Fernando
Eduardo Studart Wiemer

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA
NAVAL

Contra-Almirante Cláudio Portugal
de Viveiros

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes
Garcia dos Reis

VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE
GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra Wladmilson
Borges de Aguiar

EDITOR CHEFE

Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN) Fernando
Irineu de Souza (CEPE-EGN)

EDITOR ADJUNTO

Capitão-de-Mar-e-Guerra Walter Maurício
Costa de Miranda (CEPE-EGN)

Editor Científico

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida
(UERJ)

CONSELHO EDITORIAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de
Carvalho Roth (CEPE-EGN)

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E.
Alves de Almeida (IGHMB)

Capitão-de-Mar-e-Guerra William de
Sousa Moreira (UFF)

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha
Caninas (CEPE-EGN)

Professor Dr. Renato Petrocchi (UFF)

Professora Dra. Sabrina Evangelista
Medeiros (UFRJ)

Diagramação e Programação Visual

Sra. Lucia Helena Moreira

Revisora Bibliográfica

Primeiro-Tenente (RM2-T) Simone Freire
Pinheiro (CEPE-EGN)

CAPA: Rumo ao mar.
Criação de Lucia Moreira.

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 18 n. 2 (dez. 2012) -. – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 -
v. ; 27 cm.

Semestral

ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.CDD 359.00981

PALAVRAS DO DIRETOR

É com satisfação que apresentamos mais uma edição da Revista da Escola de Guerra Naval, com o objetivo de agregar conhecimento e servir como instrumento fomentador da pesquisa, do amplo debate e do pensamento brasileiro na área de Defesa.

Abrimos este volume com o trabalho do Almirante-de-Esquadra José Antonio de Castro Leal, que nos convida a refletir sobre a temática do desarmamento e do controle de armas. Esse artigo oferece uma visão oportuna de um assunto complexo, enriquecida pelo depoimento pessoal de quem exerceu a função de Conselheiro Militar junto a Representação Permanente do Brasil na Conferência do Desarmamento que atua na Organização das Nações Unidas.

No que se refere à seção de artigos, mantivemos a interdisciplinaridade característica da área de Defesa, com ênfase nas questões que tratam da regulação do uso do mar, adequadas nesse trigésimo aniversário da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Além disso, são contemplados artigos que abordam os desafios ligados à inserção do Brasil no sistema global de segurança e defesa.

Finalmente, a seção comunicação destaca uma valiosa contribuição para a formulação do pensamento estratégico naval brasileiro, consubstanciado na Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares desta Escola, ministrada pelo Almirante-de-Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer, Chefe do Estado-Maior da Armada, cujo tema foi “A Concepção Político-Estratégica e a Atuação Internacional da Marinha do Brasil”.

Desejo a todos uma agradável leitura!

Cláudio Portugal de Viveiros
Contra-Almirante
Diretor



SUMÁRIO

■ ARTIGO CONVIDADO

REFLEXÕES SOBRE DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS.....	7
José Antonio de Castro Leal	

■ ARTIGOS

HISTÓRICO E DOCUMENTOS DE FORMAÇÃO DA ONU: PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS.....	33
Williams Gonçalves	

A CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY: PRÓS E CONTRAS	55
Adherbal Meira Mattos	

CIÊNCIA E TECNOLOGIA MILITAR: “POLÍTICA POR OUTROS MEIOS”?	71
William de Sousa Moreira	

30 ANOS DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR	91
Paulo Borba Casella	

A GRANDE GUERRA:LIÇÕES AINDA A APRENDER	102
Cláudio Marin Rodrigues	

O MAPA DO FUTURO GLOBAL E AS POTÊNCIAS MÉDIAS EMERGENTES.....	121
Verônica Moreira dos Santos Pires	

A DEFINIÇÃO DE PIRATARIA MARÍTIMA E AS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA NA NAVEGAÇÃO	135
Daiana Seabra Venancio	

JOGOS DE GUERRA: INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO 159

Claudio Rodrigues Corrêa

Claudio Rogério de Andrade Flôr

■ **COMUNICAÇÃO**

AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES

DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2013 189

Fernando Eduardo Studart Wiemer

■ **RESENHA**

EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL.... 207

Cláudio de Carvalho Silveira

■ **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO..... 210**

REFLEXÕES SOBRE DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS

José Antonio de Castro Leal*

RESUMO

O artigo induz a reflexões sobre o tema “Desarmamento e Controle de armas”, como conhecimento necessário ao preparo dos militares para competente assessoria e adequada proposição de ideias. Definidos os termos do título, o artigo apresenta as condicionantes decorrentes das responsabilidades das nações, defronte aos compromissos internacionais assumidos e às medidas de construção de confiança e verificação. Evidencia a relevância concedida à observância dos aspectos humanitários. Em síntese cronológica, indica os tratados e as convenções que permitiram a evolução no sentido do banimento de certas armas, de restrições de uso de outras e de imposição de limites nos objetivos e ações militares. Concede especial ênfase à estrutura da Organização das Nações Unidas e da Conferência de Desarmamento. Identifica então os acordos internacionais em vigor, relacionados com armas de destruição em massa e armas convencionais, com indicação de seus alcances e abrangências. Destaca instrumentos de informações e controle que concorrem para a transparência. Pontua a adesão do Brasil a esses atos. Concorde com a importância da revitalização da Conferência de Desarmamento, exemplifica e estimula a postura proativa da representação brasileira, em face da relevância dos temas ali tratados. Na conclusão, propõe continuadas reflexões quanto ao preparo dos militares no tema.

Palavras-chave: Desarmamento; Controle de Armas; Tratados sobre Armas.

ABSTRACT

To a reflection upon the theme “Disarmament and Arms Control” as the necessary awareness This article leads so as to prepare the military personnel to provide competent advising and suitable proposition of ideas. Having defined the title, the article presents the constraints resulting from the nations’ responsibilities in face of the international commitments that had been accepted and also the confidence building and verification measures. The

* Almirante-de-Esquadra, Conselheiro Militar junto a Representação Permanente do Brasil na Conferência de Desarmamento. E-mail: revista@egn.mar.mil.br

relevance of the observance of the humanitarian aspects is also made evident. In a chronological approach, it lists the treaties and conventions that enabled the evolution towards certain weapons ban, the restriction of others and the enforcement of limits for military goals and actions. It grants special emphasis upon the structure of the United Nations Organization as well as on the Conference on Disarmament. It then identifies the international agreements related to mass destruction weapons and conventional weapons, regarding their reach and comprehensiveness. That notwithstanding, it highlights the information and control tools that enable transparency. It points out Brazil's adherence to them. Upon complying with the idea and importance to revitalize the Conference on Disarmament, it exemplifies and encourages the proactive approach for the Brazilian representation in view of the relevance of the themes addressed there. All in all, it proposes continuous thoughts regarding military personnel preparation for the theme.

Keywords: Disarmament; Arms Control; Weapons Conventions.

O tema “Desarmamento e Controle de armas” não consta das grades curriculares dos cursos de altos estudos militares. Não ocupa ou encontra espaço nos trabalhos acadêmicos, seminários, palestras e exposições. Não é considerado como fato portador de futuro em análises prospectivas, mesmo naquelas com caráter meramente teórico. Ainda, praticamente inexistente bibliografia de autores brasileiros ou de obras na língua portuguesa!

O presente artigo busca trazer o tema à reflexão, na firme crença de que somente o adequado preparo dos militares nesse campo de conhecimento poderá assegurar a competente assessoria e adequada proposição de ideias junto aos tomadores de decisão, responsáveis nos mais altos escalões pela formulação das posturas nacionais no campo da defesa.

CONDICIONANTES FUNDAMENTAIS

É claro que qualquer limitação em armamentos coloca restrições deliberadas no alcance e propósito das políticas militares nacionais. De modo geral, o termo desarmamento está conotado à redução do nível das capacidades militares nacionais ou no banimento de certas categorias de armas e tem por base o conceito de que a posse de armamentos é a fonte principal de tensão e guerra. Por sua vez, o termo controle de armas implica na colocação de restrições políticas ou legais no emprego ou disponibilidade de meios militares nacionais, tendo inclusive o propósito de reduzir o risco de guerras inadvertidas pela melhoria do conhecimento mútuo sobre

capacidades e pela restrição das opções disponíveis. Embora esse seja um termo inicialmente ligado à limitação de competição armamentista, em especial a nuclear, tem uso atual de forma intercambiável com regulação, limitação, redução de armas ou mesmo desarmamento.

Em realidade, as medidas de desarmamento e controle de armas representam acordos entre estados soberanos, alcançados livremente em tempo de paz, por meio de um processo formal de negociações intergovernamentais. Normalmente são necessárias quando as relações não são de amizade, podendo ser bilaterais ou multilaterais. Como dependem de cooperação mútua e bom relacionamento, são mais efetivas quando menos precisas e vice-versa. De certa forma trazem consigo um paradoxo: tornando a guerra menos destrutiva, podem até torná-la mais provável.

Note-se que as medidas de construção de confiança também podem ser consideradas como uma forma de controle de armas, quando entendidas como medidas militares adotadas por Estados para eliminar desconfiças que poderiam levar a conflitos. Elas buscam remover a ambiguidade inerente que envolve as políticas militares nacionais, tornando-as mais transparentes e modificando-as de modo que seu potencial para agressão seja claramente reduzido. Podem ser classificadas como medidas de informações e comunicações, de observação e inspeção e de imposição de restrições militares, tendo caráter unilateral (como a declaração de neutralidade), bilateral (por exemplo, a participação em pacto de não agressão mútua) ou multilateral (seja a adesão a tratado internacional).

Em assunto tão sensível, não se pode olvidar que existem interesses de elevado valor político, estratégico e financeiro nos negócios de armas e munições, que muitas vezes condicionam ou delimitam as posturas das nações. No tema desarmamento, os compromissos consequentes de acordos políticos e comerciais, sejam decorrentes de contratos públicos de fornecimento de materiais e transferência de tecnologias ou aqueles inerentes a alianças entre nações ou a pactos sigilosos, traz um pragmatismo às relações diplomáticas que somente as tornam mais complexas e intrincadas.

Ao entrar em vigor um acordo, os Estados-parte passam a estar formalmente comprometidos com suas prescrições. Até a Segunda Guerra Mundial, a implementação dos acordos era baseada na premissa de confiança entre os Estados. Após, em parte como fruto das desconfiças geradas pela corrida armamentista nuclear, cada vez mais em sistemas formais de verificação sobre como os Estados-parte cumprem as prescrições acordadas. Permitindo o acompanhamento da implementação, desencorajam o não cumprimento e ainda podem dar aviso antecipado de violações. Implicam

em achar-se um meio termo entre dar e receber informações, sendo assim matéria de política nacional, pois enquanto as atividades de inteligência militar podem evidenciar as violações, as obrigações de um tratado podem prover informações militares não diretamente relacionadas com o controle em questão. A coleta de informações para verificação de cumprimento compreende a declaração unilateral de dados, o monitoramento contínuo de atividades e a realização de inspeções locais (de rotina, inopinadas ou de questionamentos).

Em termos de questões legais quanto ao cumprimento de dado acordo, o órgão judicial da Organização das Nações Unidas (ONU) é a Corte Internacional de Justiça, acionável pelos Estados-parte e decidindo com base nas regras gerais de lei internacional, nos costumes internacionais e nas regras dos tratados reconhecidos pelas partes em disputa.

Por outro lado, cada vez mais o desarmamento, como ação humanitária, parece inspirar na diplomacia multilateral uma ênfase maior no impacto que certas armas causam nas pessoas do que na própria razão da existência dos arsenais dos Estados. Ou seja, os objetivos humanitários passam a prevalecer sobre os temas de segurança nacional e utilidade militar.

Mesmo nesse contexto, é reconhecido, em muitos acordos, que as regras enunciadas deverão ser seguidas “enquanto as necessidades militares permitam”, representando padrões de conduta a serem colimados pelos comandantes. Nesse sentido, o entendimento prevalecente na maioria das discussões é que, se nenhum texto pode especificar antecipadamente as circunstâncias que justificariam um comandante em não cumprir as prescrições de dado acordo, nenhuma circunstância poderia justificar a violação dos princípios fundamentais das regras acordadas, com ênfase nas que proíbem infligir danos desnecessários a indivíduos e causar mera destruição sem limites de propriedades.

A base da legislação internacional humanitária são as detalhadas Convenções de Genebra de 1949, hoje com um total de 429 artigos e 11 anexos (Brasil ratificou em 1957), que especificamente protegem aqueles que não tomam parte das hostilidades (civis, trabalhadores e prestadores de assistência) e aqueles que não mais dela participam (feridos, doentes, prisioneiros). Em 1977 foram elaborados dois novos protocolos (também já ratificados pelo Brasil), relacionados com a proteção a vítimas de conflitos internacionais e de conflitos não internacionais. O primeiro inclui as lutas de povos, no exercício do direito de autodeterminação contra colonialismo, ocupação estrangeira e regimes racistas, e reafirma as regras básicas de que o direito dos Estados de escolher métodos e meios de guerra não é ilimitado, enquanto o segundo estende as regras essenciais dos conflitos armados às

guerras internas, sem aplicar-se, porém, aos distúrbios internos.

Em 1998, uma Conferência de 120 países, motivada pela Assembleia Geral da ONU (AG-ONU), adotou por ampla margem o Estatuto de Roma, estabelecendo uma Corte Criminal Internacional (também conhecida como Tribunal Penal Internacional), de caráter permanente, sediada em Haia. Com jurisdição sobre crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra, cometidos após a entrada em vigor do Estatuto, aplica-se a indivíduos, sem restrições de investidura oficial em qualquer cargo. Contém provisões específicas sobre as responsabilidades de comandantes e outros superiores. É independente, não fazendo parte da ONU, e tem caráter complementar à jurisdição criminal nacional. Entrou em vigor em 2002, ano em que os Estados Unidos informaram que não fariam parte do Estatuto. O Brasil aderiu em 2000 e ratificou em 2002.

Pela Emenda Constitucional 45/2002 ficou estabelecido que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” e que “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

Atingiu-se esse cenário de responsabilidade internacional dos entes estatais e responsabilização humanitária de seus agentes - em especial os militares - mediante longo e interessante processo, do qual cabe destacar os passos mais significativos.

BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A maioria dos historiadores considera a Declaração de São Petersburgo, de 1868, como marco inicial no trato do assunto desarmamento pelas nações, posto ser o primeiro acordo formal restringindo o uso de armamento de guerra, em terra e no mar. Dois fatos anteriores, no entanto, merecem ser citados. Primeiro, a Declaração de Paris, de 1856, que de certa forma regulava atos de guerra, ao tratar de corso, bandeiras e bens de neutros e bloqueio naval. Após, houve a Convenção de Genebra de 1864, considerada por muitos como um passo preliminar no sentido da codificação das regras de guerra aplicáveis a campanhas terrestres. Fruto da Conferência Internacional de 1863, movimento humanitário que levou à fundação da Cruz Vermelha, ela essencialmente trata da melhoria das condições de feridos dos exércitos em campanha, possuindo apenas dez artigos.

Destarte, a colocação de Declaração de São Petersburgo como marco inicial é procedente, pois os países signatários - Brasil aderiu em 1869 -

acordaram em considerar como objetivo legítimo apenas o enfraquecimento das forças militares do inimigo, tornando não justificável o uso de armas que agravassem inutilmente o sofrimento, cujo emprego passava a ser contrário às leis da humanidade. Ainda renunciaram ao uso de projetis com menos de quatrocentas gramas que fossem explosivos ou carregados com substâncias fulminantes ou inflamáveis.

Trinta anos depois, aconteceu a Primeira Conferência de Paz de Haia, em 1899, por iniciativa do czar russo, tendo por propósito declarado a manutenção da paz global e possível redução do armamento excessivo, que oneraria as nações (em especial a própria Rússia). Dito de outro modo, visava evitar a diversão dos recursos nacionais para armamentos. Seus efeitos práticos foram a proibição da bala dundum e do projétil de difusão de gases, além da criação da Corte Permanente de Haia, um tribunal internacional de arbitragem.

Em 1907, após iniciativa inicial dos EUA, é organizada, novamente por convite russo, a Segunda Conferência de Paz de Haia, que efetivamente tratou de codificação das regras de guerra, com confirmação dos princípios da Declaração de São Petersburgo. Foi então acordado que o beligerante não tem direito ilimitado de infligir danos ao inimigo; foram coibidas armas venenosas e morte ou ferimentos por traição ou aos que se redederam; foi regulado o uso de minas submarinas e proibido o bombardeio naval de portos, cidades e locais não defendidos. Ocorreu a primeira participação do Brasil, em missão chefiada por Rui Barbosa, com dois militares técnicos (Exército - Coronel Engenheiro Roberto Trompowsky e Marinha - Capitão-de-Fragata Tancredo Burlamaqui de Moura). Após defender com vigor e firmeza a tese da igualdade jurídica dos Estados soberanos, nas discussões relacionadas com a criação de uma Corte de Justiça Arbitral, o Brasil assinou o texto em 1907 e o ratificou em 1914.

O próximo fato foi a Conferência de Paz de Paris, em 1919, a qual, tendo por propósito estabelecer os termos do acordo entre Aliados e vencidos da Primeira Guerra Mundial, resultou no Tratado de Versalhes. Na segunda sessão, constituiu-se uma Comissão para elaborar o projeto da Liga das Nações, com 15 delegados, sendo dez representantes das cinco grandes potências aliadas e associadas (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão) e cinco das 22 potências beligerante com interesses limitados (Brasil aí incluído, junto com Bélgica, China, Portugal e Sérvia). De fato, por ter-se tornado país beligerante (único na América do Sul), o governo brasileiro já tinha sido convidado a enviar representante à Conferência Interaliados convocada em 1917. A participação brasileira na Primeira Guerra Mundial – Divisão Naval em Operações de Guerra, aviadores e médicos – pode não ter tido efetiva expressão militar, sendo que a reduzida

frota brasileira chegou a Gibraltar no dia 10 de novembro, apenas um dia antes do armistício. No entanto, o esforço brasileiro, sem preparo técnico e recursos materiais adequados e que custou muitas vidas, trouxe o benefício de assegurar a participação brasileira na Conferência e, assim, na criação da Liga das Nações.

É aí interessante notar que o tema desarmamento tem especial relevo no documento final dessa Conferência, cabendo transcrever trechos do artigo 8:

“The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.....

The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments

...the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council. The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open to grave objections....

The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval, and air programmes and the condition of such of their industries as are adaptable to war-like purposes.”

Observe-se ainda que os objetivos da Liga das Nações compreendiam, além do desarmamento, a prevenção das guerras segundo o princípio de segurança coletiva e a resolução de conflitos por negociação. Por força da prioridade concedida à redução de armamento ao menor nível compatível com a segurança nacional (ponto extremamente subjetivo), foram lançadas as bases para a primeira Conferência de Desarmamento, a acontecer em 1932. Tratou-se também do comércio de armas e munições, sendo a Liga o primeiro órgão internacional investido para atuar na supervisão desse comércio e seus efeitos nocivos.

O Brasil, em situação de minoria, opôs-se à limitação de sua capacidade militar, especialmente a naval, atuando de forma a não ser inibida a segurança do litoral brasileiro. Ao discutir o relatório da Comissão, o representante brasileiro declarou que “era impossível tentar-se a defesa de um país de mais de 30 milhões de habitantes e com mais de 3.600 milhas de costa, com dois navios”. Na declaração de voto contrário à proposta de controle dos orçamentos militares foi colocado: “O Brasil votou todo o conjunto das resoluções da Comissão de Armamentos que tendem ao alijamento dos

encargos militares... Mas não pudemos dar nosso assentimento à proposição de não aumentar, no curso dos dois próximos anos, os atuais orçamentos militares. O Brasil é certamente um país liberal e pacífico, nada tendo de imperialista ou de militarista. Mas seu território é considerável, suas costas são muito extensas e, para suas necessidades interiores, é-lhe necessário ter um Exército e uma Marinha de Guerra...”

Em 1925 ocorreu a Convenção de Genebra, realizada com o propósito de prevenir o comércio ilícito de armas, mediante a adoção de licenças de exportação e garantias de publicidade. Motivado pelo extremo sofrimento das vítimas na Primeira Guerra Mundial, um dos seus protocolos tratou da proibição do uso em guerra de gases e métodos bacteriológicos, ratificando acordos constantes das Convenções de Haia, não suficientes para evitar o uso dessa arma naquele conflito. Esse protocolo, como único resultado efetivo da Convenção, tem significância histórica, se firmando sobre atos condenados pela opinião pública do mundo civilizado, sendo ora considerado ainda em vigor.

Em 1932, como citado, ocorreu a única conferência realizada antes da Segunda Guerra para discutir uma redução universal e a limitação dos armamentos. O Brasil participou, apesar de não ser mais membro da Liga das Nações, da qual tinha se retirado em 1927. Buscavam-se então acordos nos temas de proibição de certos métodos de guerra; limitação qualitativa e quantitativa de armamentos; supervisão da produção e comércio de armas; publicidade das despesas com defesa nacional; sistemas de inspeções; e garantia de implantação das obrigações de desarmamento. A conferência foi suspensa em 1936 e nunca mais retomada, sem deixar qualquer resultado prático.

Segue-se, naturalmente, a criação da ONU, cuja Carta, assinada em junho de 1945, ainda durante a fase final da Segunda Guerra, em contraponto ao ambicioso documento da Liga das Nações, fazia pouca referência a desarmamento e, na verdade, anuía a que as nações continuassem a dispor de armas. Seus artigos assim prescrevem:

“The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both.” (art 11.1)

“In order to promote the establishment and maintenance of international peace and security with the least diversion for armaments of the world’s human and economic resources, the Security Council shall be

responsible for formulating, with the assistance of the Military Staff Committee referred to in Article 47, plans to be submitted to the Members of the United Nations for the establishment of a system for the regulation of armaments". (art. 26)

Logo após foi empregada pela primeira vez a bomba atômica e o tema desarmamento tornou-se de importância central na agenda da ONU. Nos anos seguintes, inúmeras resoluções e iniciativas aconteceram, no âmbito da AG-ONU ou em consequência das discussões ali levadas a efeito. Ainda em 1946, a primeira resolução da AG-ONU estabeleceu, por unanimidade, uma Comissão para lidar com os problemas decorrentes da descoberta da energia atômica, fazendo menção à eliminação da arma atômica e de outras adaptáveis para destruição em massa. Quanto ao armamento convencional, para o qual foi criada uma Comissão em 1947 pelo Conselho de Segurança, diversas propostas foram discutidas, com divergências marcantes quanto a conduzir as negociações juntas ou separadas das relativas às armas nucleares e em adotar uma aproximação global ou fracionada em metas específicas. Em 1952, as duas comissões foram consolidadas em uma única Comissão de Desarmamento com onze membros, com a tarefa de preparar propostas para a regulamentação, limitação e redução equilibrada das forças armadas e dos armamentos. A partir de 1958, essa Comissão passou a ser constituída por todos os membros da ONU.

Em 1959, foi aprovada, com apoio de todos os estados membros, uma resolução (1378) na AG-ONU afirmando se estar "*striving to put an end completely and forever to the armaments race*" e colocando que "*the question of general and complete disarmament is the most important facing the world today*". No entanto, permaneceram divergências inconciliáveis em aspectos tais como a manutenção de equilíbrio, duração e estágios do processo de desarmamento, níveis de redução dos efetivos e dos armamentos e metas de verificação.

Em paralelo, sem fazer parte da estrutura da ONU, mas sempre contando com seu incentivo e apoio, foram criados mecanismos multilaterais para discutir e negociar o tema do desarmamento. Em 1959/1960 funcionou o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento, projetado para tratar de desarmamento nuclear, criado por acordo entre EUA, Reino Unido, França e URSS, e convidado por resolução da AG-ONU a encaminhar relatório à Comissão de Desarmamento da ONU. Composto de cinco países da Organização do Tratado do Atlântico Norte e cinco do Pacto de Varsóvia, o Comitê reuniu-se por duas sessões de curta duração, sem resultados apreciáveis.

Em 1961, a AG-ONU endossou um acordo para transformar o Comitê

das Dez em um novo Comitê de Dezoito Nações, do qual o Brasil passou a fazer parte. Reunido em Genebra, o Comitê decidiu organizar-se de modo a permitir o trabalho simultâneo em desarmamento geral e completo, medidas colaterais de construção de confiança e cessação de testes de armas nucleares. Dois tratados foram completados sob sua proteção ou influência: Tratado de Banimento Parcial de Testes Nucleares (interdição de ensaios na atmosfera, no espaço exterior e sob a água) - 1963 e o Tratado de Não-Proliferação Nuclear - 1968.

Em 1969, o número de membros do Comitê foi aumentado para 26 e seu nome alterado para Conferência do Comitê de Desarmamento. A AG-ONU solicitou ao novo corpo de negociações multilaterais que, além de continuar os entendimentos sobre medidas colaterais, trabalhasse em um programa compreensivo voltado para o fim da corrida armamentista e o desarmamento geral e completo sob efetivo controle internacional. Em 1975, foi aumentada para 31 membros, porém a não participação de duas potências nucleares - França e China - constituía-se em fato limitador das negociações, que se arrastavam sobre banimento de testes nucleares e armas químicas. Neste último tema, uma das expressivas atuações ocorreu na interpretação majoritária dos seus membros quanto à proibição, pelo Protocolo de Genebra de 1925, do uso em guerra de todos os agentes químicos e biológicos, aí incluídos gases não tóxicos e herbicidas. Na década de 70, a Conferência supervisionou o Tratado do Fundo do Mar (proíbe a colocação de armas nucleares no fundo e subsolo dos oceanos) - 1971, a Convenção sobre Armas Biológicas e Toxinas (proíbe o desenvolvimento, produção e estocagem de armas biológicas e suas toxinas) - 1972 e a Convenção sobre Modificação do Meio-Ambiente (proíbe a modificação do meio ambiente para fins militares) - 1977.

Em 1978, a AG-ONU convocou a Primeira Sessão Especial sobre Desarmamento (sigla SSOD-1), considerada como um evento de significado histórico, por ter-se chegado a consenso quanto a uma estratégia de desarmamento, considerando tanto o perigo nuclear quanto a corrida armamentista. Tendo por objetivo alcançar um desarmamento geral e completo sob um efetivo controle internacional, seu extenso documento final incluiu:

- Uma Declaração, que identifica exaustivamente os objetivos e princípios a serem respeitados pelos Estados;
- Um Programa de Ação, o qual enumera medidas específicas de desarmamento a serem implementadas nos anos seguintes, assim como outras medidas e estudos de preparo de caminho para negociações e progresso no sentido de desarmamento; e

• Uma descrição do que passou a ser chamado de “Maquinária do Desarmamento”, que aponta a necessidade da existência de dois tipos de corpos: um deliberativo – detalhando os papéis dos componentes da ONU - e outro de negociações - acolhendo o papel do então denominado Comitê sobre Desarmamento, sediado em Genebra, como o único foro multilateral de negociações, com decisões tomadas por consenso.

A estrutura da ONU se compõe da Assembleia Geral como o órgão deliberativo sobre desarmamento, cabendo a seu Primeiro Comitê - responsável pelos temas desarmamento e segurança internacional - o preparo das resoluções para adoção pela AG-ONU. Dispõe de uma Comissão de Desarmamento (sucessora da estabelecida em 1952), também com caráter deliberativo e composta por todos os membros da ONU, a qual considera e faz recomendações à AG-ONU. Quanto ao Conselho de Segurança, talvez por força das responsabilidades especificadas na Carta da ONU (ver artigo 26 acima), tem pouco envolvimento na área de controle de armas e desarmamento, cabendo destacar apenas o recebimento de relatórios dos Estados quanto a medidas para refrear apoio a atores não estatais que tentem desenvolver, adquirir, fabricar, possuir, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de lançamento (O Brasil apresentou relatório inicial em 2004, com atualizações em 2005 e 2006). O Secretário-Geral da ONU dispõe de uma Junta Consultiva, que o assessora nos assuntos de limitação de armas, desarmamento e implementação de programas. Administrativamente, a ONU conta com dois Escritórios, um em Nova Iorque, que provê apoio substantivo e organizacional para os órgãos de desarmamento, promove os esforços de desarmamento e mantém informações públicas sobre o assunto, e outro em Genebra, que funciona como Secretariado da Conferência de Desarmamento e seu órgão de apoio. Por fim cabe destacar o Instituto das Nações Unidas de Pesquisa em Desarmamento (UNIDIR), estabelecido em 1980, em Genebra, como instituição autônoma integrante da estrutura da ONU que conduz pesquisa independente em desarmamento e segurança.

A Conferência de Desarmamento, que sucedeu à Conferência do Comitê de Desarmamento, foi reconhecida na já citada SSOD-1, como o único organismo multilateral de negociações em desarmamento. Enquanto um órgão formalmente autônomo, não integrante da estrutura da ONU, é por ela custeado, prestando-lhe relatório anual de atividades. Composta inicialmente por 40 Estados, sendo os cinco nucleares mais 35 representativos de regiões geográficas e grupos políticos (com participação do Brasil), hoje possui 65 membros. Tem regras próprias de funcionamento, com presidência rotativa de quatro semanas, realizando uma sessão anual dividida em três

períodos de dez, sete e sete semanas. É aberta a Estados observadores, porém, fechada a Organizações Não Governamentais, o que a torna mais imune a pressões da opinião pública. Suas decisões devem ser adotadas por consenso, entendido como unanimidade, permitindo que países exerçam direito de veto, até mesmo no estabelecimento do programa de trabalho e envio de relatórios. Adota sua própria agenda, motivada inclusive por resoluções da AG-ONU, podendo estabelecer corpos subsidiários para negociações. Em 1979, seu ambicioso Decálogo de assuntos abrangia: armas nucleares; armas químicas; outras armas de destruição em massa; armas convencionais; redução de orçamentos militares; redução de forças armadas; desarmamento e desenvolvimento; desarmamento e segurança internacional; medidas colaterais e de construção de confiança e métodos de verificação; e programa compreensivo de desarmamento.

Visto de maneira sucinta o desenrolar dos fatos, cabe então apontar os principais instrumentos acordados entre as nações, ora em vigor.

ACORDOS INTERNACIONAIS VIGENTES

Ao se tratar dos acordos internacionais no campo de desarmamento, é essencial separar as armas ditas de destruição em massa das demais, genericamente descritas como armas convencionais. As primeiras, conforme definição aceita no âmbito da ONU, são armas com explosivo atômico, armas com material radioativo, arma química letal ou biológica, e qualquer arma desenvolvida no futuro que tenha características comparáveis em efeito destrutivo àquelas da bomba atômica ou das outras armas acima mencionadas. As convencionais são todas aquelas não consideradas como de destruição em massa, constituindo-se no tipo mais comum de armamento, tendo sido historicamente o meio preponderante de conflito. É importante destacar, desde o início, que para os países que renunciaram a todas as armas de destruição em massa, como é o caso do Brasil, os acordos relacionados às armas convencionais adquirem especial significado.

Iniciando pelas **armas nucleares**, sempre foi considerado que a melhor maneira de garantir eficácia, confiabilidade e segurança dessas armas é por meio de testes explosivos, sendo que dificilmente se pode fazer seu desenvolvimento sem a execução dos mesmos. Assim, o banimento desses testes passou a ser de alta importância (entre 1945 e 1963 foram realizados 583 testes por EUA, URSS, Reino Unido e França). Neste ano, foi firmado o Tratado Parcial de Banimento de Testes na atmosfera, espaço sideral e sob a água, ratificado pelo Brasil em 1964. Esse Tratado auxiliou para limitar França e China que, embora não o assinando, passaram a observar moratória, e no estabelecimento do Tratado de Não Proliferação. Nunca foi violado,

sendo considerado por muitos como lei internacional consuetudinária.

No entanto, de 1963 a 1998 prosseguiram as experiências, com a realização de 1469 testes subterrâneos, pelos mesmos países, mais China, Índia e Paquistão. Em 1994 foi firmado o Tratado Compreensivo de Banimento de Testes Nucleares, que bane explosões para todos os Estados e em todos os lugares - superfície, atmosfera, sob a água e subterrâneo, tornando muito difícil tanto o desenvolvimento inicial como a evolução para bombas mais potentes e prevenindo os danos causados por radioatividade. As negociações tiveram início na Conferência de Desarmamento, com minuta final vetada pela Índia. Mesmo assim, foi encaminhada à AG-ONU, em 1996, com oposição da Índia (apoiada pelo Irã), sendo acolhida por ampla maioria e o tratado aberto para assinatura. Ainda não entrou em vigor apesar de 182 países (de 195 existentes) já terem assinado e 155 ratificado (out/11), incluindo França, Federação Russa e Reino Unido. Dos 44 estados identificados como detentores de tecnologia nuclear e listados para que o tratado entre em vigor, faltam oito: China, Egito, Índia, Irã, Israel, Coreia do Norte, Paquistão e Estados Unidos (recusado pelo Senado em 1999), sendo que Índia, Coreia do Norte e Paquistão ainda não o assinaram. Três países quebraram a moratória desde 1996 - Índia e Paquistão em 1998 e Coreia do Norte em 2006 e 2009. Em 1996 foi estabelecida uma Comissão Preparatória, sediada em Viena, com a finalidade de promover o tratado e construir o sistema de verificação, que deverá estar disponível quando o tratado entrar em vigor. O Brasil assinou o tratado em 1996 e ratificou em 1998, participa dos trabalhos da Comissão Preparatória e integra o Sistema de Monitoramento em implantação.

Outra iniciativa de relevo é o Tratado de Não proliferação Nuclear (TNP), de 1968, gerado por temor da proliferação horizontal, com elevação de risco para a segurança mundial, mas que por ação dos países não alinhados tratou também da proliferação vertical. Em síntese, as potências nucleares queriam a adoção universal do sistema de salvaguarda da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e os países não nucleares buscavam garantias de segurança própria e assistência para o uso pacífico da energia nuclear. Na verdade, é o único instrumento internacional que proíbe a posse da mais destrutiva arma à maioria esmagadora dos Estados enquanto tolera a posse, por período indefinido, a cinco Estados. Mesmo assim, como base da estrutura internacional que busca evitar a proliferação, constitui-se em obstáculo à anarquia nuclear e torna possível o engajamento dos Estados nucleares em medidas de redução de arsenal. Compreende obrigações essenciais de não transferência e não aquisição, de adoção de salvaguardas, de uso pacífico e de desarmamento, sendo delegadas à AIEA as tarefas de inspeção quanto às salvaguardas. Em 1993, a Coreia do Norte

avisou que sairia do TNP, mas nunca concluiu o processo. Em 1995, o TNP foi prorrogado indefinidamente, sendo que desde 2002 apenas Cuba, Índia, Israel e Paquistão não o integram. O Brasil, posto o caráter claramente discriminatório do tratado, somente o ratificou em 1998, em bem pensada e oportuna decisão político-diplomática. Na Conferência quinquenal de Exame de 2000, por iniciativa de um grupo de países denominado Agenda da Nova Coalizão, do qual o Brasil fez parte, o documento final incluiu um conjunto de Treze Passos, no sentido do desarmamento nuclear. Na Conferência de Exame de 2010, foi então aprovado por unanimidade um detalhamento em 64 ações para a total eliminação das armas, agrupados nos pilares do TNP: Desarmamento Nuclear, Não Proliferação Nuclear e Usos Pacíficos de Energia Nuclear.

É importante mencionar uma terceira abordagem de prevenção do surgimento de novos estados nucleares, as Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN). Em 1959, o Tratado da Antártica estabeleceu o uso exclusivo daquele continente para fins pacíficos, banindo as explosões nucleares de qualquer natureza e o despejo de lixo de material radioativo, o que evitou o uso da região para testes, bases e armazenagem de rejeitos. No entanto, o primeiro tratado a estabelecer um sistema de controle e salvaguardas, sob a supervisão de órgão permanente e com assistência da AIEA, foi o Tratado de Tlatelolco, de 1967. Ele resultou da reação de países latino-americanos à Crise de Mísseis de Cuba, criando a primeira ZLAN e tornando-se modelo para outras iniciativas. Na realidade, em 1962, durante aquela Crise, o Brasil submeteu à AG-ONU uma proposta de resolução para uma ZLAN na América Latina, que não chegou a ser votada. Em 1963, por iniciativa do Presidente do México, os presidentes de Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México anunciaram que estavam preparados para assinar um tratado multilateral que faria da América Latina uma ZLAN, o que veio a acontecer seis anos após. O tratado proíbe teste, uso, fabricação, produção, aquisição, bem como recebimento, armazenagem, instalação, alocação e qualquer forma de posse de armas nucleares. Abrange o território, o mar territorial, o espaço aéreo e qualquer outro espaço sobre o qual o Estado exerça soberania de acordo com sua própria legislação. Inclui ainda vastas áreas nos Oceanos Pacífico e Atlântico, a centenas de milhas das costas da América Latina. Possui dois protocolos específicos, um para países de fora da região com territórios na zona geográfica e outro para confirmação de respeito ao Tratado pelos cinco Estados nucleares. Embora deixando claro que não aceitavam restrições à liberdade de navegação, as cinco potências nucleares já o ratificaram (1979), tornando Tlatelolco o primeiro tratado que traz restrições significativas e limitações na colocação, distribuição, uso ou ameaça de uso de armas nucleares por esses países. Foi criada

uma Agência para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (OPANAL), para assegurar que as obrigações sejam atendidas e que supervisiona a aderência ao sistema de controle, com inspeções conduzidas pela AIEA. O Brasil ratificou o tratado inicial (em 1968) e todas as emendas posteriores.

De caráter único no relacionamento das nações, o Acordo Brasil Argentina para Uso Pacífico da Energia Nuclear, assinado em 1991, apresenta a renúncia conjunta ao desenvolvimento, à posse e ao uso das armas nucleares, com compromisso de uso exclusivamente pacífico da energia nuclear. Esse acordo criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, para controle dos compromissos assumidos, com caráter singular e exemplar como mecanismo internacional de construção de confiança mútua. Em 1994, foi firmado acordo com a AIEA para aplicação de salvaguardas abrangentes, sendo que, em 2011, o Grupo de Supridores Nucleares reconheceu a participação da Agência como critério alternativo ao cumprimento do intrusivo Protocolo Adicional da AIEA. Nesse ponto é de especial importância destacar que o Brasil é o único signatário do TNP que coloca suas instalações militares, dedicadas estritamente ao desenvolvimento do ciclo de combustível nuclear para propulsão naval, sob o regime de salvaguardas supervisionado pela AIEA, com indefinições complexas sobre aspectos relacionados com a preservação dos segredos tecnológicos.

Passando para armas biológicas e químicas, em 1925, como já mencionado, motivado pelo extremo sofrimento das vítimas de gases venenosos na Primeira Guerra, foi assinado em Genebra o Protocolo para Proibição do Uso em Guerra de Gases Asfixiantes, Venenosos ou Outros e dos Métodos Bacteriológicos de Guerra, não abrangendo entretanto conflitos internos e ameaças de uso. Em 1969, foi adotada resolução da AG-ONU, aprovada por maioria, considerando que o Protocolo de 1925 incorporava as regras internacionais reconhecidas de proibição de uso de métodos biológicos e químicos de guerra, independente de desenvolvimentos tecnológicos. Nessa resolução, são considerados quaisquer agentes biológicos de guerra – organismos vivos, de qualquer natureza ou material inerte deles derivados, que são intencionados para causar doença ou morte no homem, animais ou plantas, e que dependem para seus efeitos da própria habilidade de se multiplicar no homem, animal ou planta atacada. Também são considerados quaisquer agentes químicos de guerra – substâncias químicas, seja gás, líquido ou sólido, que possa ser empregado por causa de seu efeito tóxico no homem, animais ou plantas. Enquanto não possui sistema de verificação, em 1980 a AG-ONU concedeu ao Secretário-Geral poderes para investigar relatórios de possíveis violações. O Brasil ratificou

o protocolo em 1970.

A partir do argumento de que o banimento das armas biológicas não requeria sistemas intrusivos de verificação e poderia ser rapidamente concluído, negociações em separado de armas químicas foram realizadas no Comitê das 18 Nações sobre Desarmamento e sua sucedânea Conferência do Comitê de Desarmamento, facilitadas pela renúncia dos EUA ao uso de armas biológicas em 1969. Em 1972, foi aberta para assinatura a Convenção de Armas Biológicas, que proíbe desenvolvimento, produção, armazenagem ou aquisição por outros meios, ou a retenção de micróbios e outros agentes biológicos, ou toxinas, bem como armas, equipamentos e meio de lançamento com fins hostis ou em conflito armado. Proíbe ainda as transferências. É considerado o primeiro acordo internacional que contempla a eliminação de uma classe inteira de armas e implica em desarmamento ao estabelecer a obrigação de destruir ou direcionar para uso pacífico todos os agentes biológicos, toxinas, armas, equipamentos e meios de lançamento. Sua principal limitação é não dispor de sistema de verificação. O Brasil o ratificou em 1973.

Quanto às armas químicas, em 1991, no curso de negociações para banimento global dessas armas, Argentina, Brasil e Chile acordaram, pela Convenção de Mendonza, em reafirmar suas posturas unilaterais de não possessão de armas químicas, tendo assumido o compromisso de não desenvolver, produzir ou adquirir essas armas e expressaram a intenção de estabelecer um mecanismo de inspeção nos respectivos territórios com relação aos precursores dos agentes químicos. No campo multilateral, após longos anos de negociações, em 1992 a Conferência de Desarmamento finalizou o texto da Convenção de Armas Químicas, que veda incondicionalmente o uso de armas químicas bem como a preparação dos militares para tal, proibindo o desenvolvimento, produção, aquisição por outros meios, armazenagem ou retenção e transferências e impondo medidas detalhadas de destruição, inclusive nas instalações fabris. A Convenção dispõe, para sua implantação, da “Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)”, com mandato de assegurar o objeto e o propósito da Convenção e a implementação de suas provisões, incluindo aquelas de verificação. O Brasil ratificou o Tratado em 1996.

Ao se abordar agora as **armas convencionais**, repete-se o alerta de que para os países que renunciaram absolutamente às armas de destruição em massa - como é o caso incontestado do Brasil - os acordos de limitações e os instrumentos de controle das armas convencionais merecem especial atenção e cuidadoso comprometimento.

Como resultado direto de conferência especial da ONU reunida em

1979, foi assinada em 1981 a Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), também conhecida como Convenção das Armas Inumanas, ou seja, armas que causam sofrimento desnecessário e tem efeitos indiscriminados. Tendo o formato de “convenção quadro”, possuía três protocolos à época da assinatura: I – que proíbe o uso de armas com propósito de ferir com fragmentos que escapam no corpo humano à detecção por raios X; II – que restringe o uso de minas, armadilhas e outros dispositivos; e III – que proíbe e restringe o uso de armas incendiárias no sentido de assegurar proteção a civis. Em 1995 foi adotado o Protocolo IV – que proíbe o uso de armas a laser projetadas para causar cegueira permanente, e em 1996 foi adotado o Protocolo II Emendado – que amplia o II ao proibir o uso de minas antipessoal não detectáveis. Em 2001, a Convenção foi emendada para cobrir também os conflitos intra-estados. Em 2003, foi adotado o Protocolo V, que estabelece obrigações para reduzir os riscos e efeitos de restos explosivos de guerra em situações de pós-conflito. O Brasil é membro pleno da CCAC, tendo ratificado a Convenção e os protocolos I, II e III em 1995, os Protocolos II Emendado e IV em 1999 e a emenda à Convenção e o Protocolo V em 2010.

De 2006 ao final de 2011, no âmbito dessa Convenção, se reuniram grupos de especialistas governamentais na tentativa da elaboração de uma minuta de protocolo, referente ao uso de munições em cacho. Outros temas atuais incluem propostas de aumento de restrições ao emprego de armas incendiárias e de uso de minas outras que as antipessoais.

Fora do âmbito e estrutura da ONU, por iniciativa de países insatisfeitos com os compromissos já alcançados ou com as negociações em curso, duas convenções foram elaboradas.

A Convenção sobre Minas Antipessoal, em vigor desde 1999, fruto do denominado “Processo de Ottawa”, realizado sob forte influência de Organizações Não Governamentais, bane totalmente a posse (uso, armazenagem, produção e transferência) de minas antipessoal e promove a destruição dos estoques e limpeza de áreas minadas, introduzindo, pela primeira vez, a obrigação de assistência a vítimas em tratados de controles de armas. Contava, em 2011, com 158 países, sendo que não são membros China, Índia, Israel, Paquistão, Rússia e Estados Unidos, todos membros do Protocolo II Emendado da CCAC. O Brasil ratificou essa Convenção em 1999 e se destaca por participação ativa no desminado humanitária na América Central e do Sul, sob a égide da Junta Interamericana de Defesa.

A Convenção sobre Munições em Cacho, em vigor desde 2010, resulta do chamado “Processo de Oslo”, que incluiu Estados, sociedade civil e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, insatisfeitos com o insucesso e demora de negociações então em curso no âmbito da CCAC. Proíbe o uso,

armazenagem e transferência de munições em cacho em geral, com exceções definidas na própria Convenção. Trata também de assistência a vítimas, limpeza de áreas contaminadas e destruição de estoques. Não conta com a adesão dos maiores produtores e utilizadores (EUA, Rússia, China, Israel, Índia e Paquistão), sendo estimado que 85% do estoque mundial estão fora da Convenção. Fazem parte Alemanha, França, Países Baixos e Reino Unido, que produzem munições em cacho tecnologicamente avançadas, em conformidade com as exceções previstas na Convenção. O Brasil, enquanto não participou do “Processo de Oslo”, por considerar inadequado o trato fora do âmbito da ONU e não envolver os principais produtores e utilizadores, manteve ativa e permanente presença nas discussões no âmbito da CCAC, que vieram a se revelar infrutíferas, para elaboração de um novo protocolo. No seu planejamento estratégico, conta com a utilização de munições em cacho pelo Exército (baterias de foguetes ASTROS) e Força Aérea (bombas BLG). É produtor desse armamento, como parte do sistema de artilharia Astros, tendo exportado para países árabes nas décadas de 80/90. Em 2011, foi colocada encomenda para desenvolvimento e fabricação do Sistema ASTROS 2020, que será também empregado pela Marinha. É possível que ocorram pressões de países, organismos internacionais e, principalmente, organizações não governamentais para que o novo sistema seja fabricado e vendido somente se atender aos requisitos da Convenção de Oslo.

Por último, existem instrumentos ou iniciativas que, sem se configurarem como acordos internacionais entre as nações, buscam regular o tema de desarmamento e controle de armas, cabendo destacar:

- O Instrumento Padronizado de Informação sobre Gastos Militares, desenvolvido em 1981, por iniciativa da AG-ONU, de modo a permitir que os Estados prestassem informações anuais sobre os respectivos orçamentos militares. O objetivo original do Instrumento – facilitar a redução dos maiores orçamentos militares – foi abandonado antes mesmo de o formulário estar totalmente elaborado, passando a ser considerado apenas como medida de transparência em armamentos, promovendo a construção de confiança entre Estados. O Brasil submete regularmente seus dados e em 2011 participou de análise do Instrumento por especialistas governamentais. O resultado, que reestrutura e simplifica o instrumento sem alterar sua finalidade, já foi aprovado pela AG-ONU.
- O Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis, estabelecido em 1987 por um grupo informal e voluntário de sete países, visando impedir a proliferação de vetores não pilotados de armas de destruição em massa. O Regime agora conta com 34 países, exercendo vigilância

sobre transferência de equipamentos, de materiais e de tecnologias relacionadas com a proliferação de mísseis e outros vetores (com carga útil de 500 kg a pelo menos 300 km) além dos capazes de transportar armas de destruição em massa. O Brasil aderiu em 1995.

- O Registro da ONU sobre Armas Convencionais, criado em 1991, mediante resolução da AG-ONU sobre transparência em armamentos, aprovada sem voto dissidente. Identifica sete categorias de armamento convencional: tanques; blindados; sistemas de artilharia de grosso calibre; aviões de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra; e mísseis e seus sistemas de lançamento. Inclui dados de transferências entre os Estados e de posse, produção e políticas nacionais. Gerou modelo padronizado de relatório de importações e exportações, sempre detalhadamente escrutinado pelas ONGs quanto a inconsistências, sendo que desde sua criação já foram recebidos dados de mais de 170 Estados. O Brasil submete regularmente seus dados.

- A Convenção Interamericana de 1999, sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, que objetiva contribuir para a abertura e transparência nas aquisições de armas convencionais mediante a troca anual de informações sobre importações e exportações ocorridas no ano anterior e sobre aquisições por produção nacional, ratificada pelo Brasil em 2006.

- O “*International Ammunition Technical Guidelines*”, elaborado em 2008, após decisão da AG-ONU de acolher a ideia contida em relatório de grupo de especialistas governamentais sobre os problemas resultantes da acumulação de estoques de excessos de munições convencionais, no que se refere ao controle quantitativo e qualitativo e segurança física. O Brasil vem acompanhando a evolução do assunto.

Pode-se depreender o intenso trabalho requerido em consequência desses atos internacionais, todos contemplando, de alguma forma, emissão frequente de relatórios técnicos, exames periódicos de conteúdo e implementação, execução de medidas de verificação e análise de propostas de alterações ou de criação de instrumentos complementares. Algumas das Convenções, por sua complexidade, como a de Armas Biológicas, envolvem inúmeros organismos governamentais, requerendo mecanismos pesados de coordenação e ações permanentes de controle interno. Outras, em especial as relacionadas com armamento convencional, afetam diretamente a indústria nacional de defesa, inclusive no que se refere a exportações.

Nesse contexto, é inquestionável ser preciso intensa, proativa e contínua interação entre a Defesa e as Relações Exteriores, de modo a prover as representações brasileiras, nos diversos foros, com os elementos

necessários para fundamentar as posições manifestadas. A título de exemplo, detalham-se a seguir eventos recentes ocorridos no âmbito da Conferência de Desarmamento.

REVITALIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA DE DESARMAMENTO

A Conferência de Desarmamento - CD, em que pese sua aparente inação nos últimos anos, constitui-se no único foro multilateral de negociações em desarmamento, assim reconhecido em AG-ONU, sendo que entre seus 65 países membros estão todos os Estados envolvidos em atividades nucleares. Ali, as nações podem desenvolver, quando e como preciso, de forma proativa ou reativa, suas formulações estratégicas de defesa. Ali, podem apreciar os meandros trilhados pelas demais nações, a serem apoiados ou confrontados, a depender das potenciais interferências com os interesses nacionais. Ali, em que pese toda a história do desarmamento e controle de armas, se discute permanentemente o único tema que envolve, na realidade, a garantia de sobrevivência das nações. Por isso, vem ocorrendo um esforço internacional mais concentrado, nos dois últimos anos, para sua revitalização.

O impasse atual se evidencia pela não aprovação do Programa de Trabalho da CD. Se até 1992 era adotado junto com a agenda para o ano, a partir de 1999 passou a ser uma consolidação dos arranjos propostos de comitês, a serem organizados para atuar como grupos formais de discussões e negociações. Em 2000, sob a presidência do Brasil, foi formulada uma proposta pelo Embaixador Celso Amorim, que tentava “organizar as diferenças”, prevendo a criação de quatro comitês independentes, focado nos temas centrais (material físsil, desarmamento nuclear, corrida armamentista no espaço sideral e garantias negativas de segurança), de forma a também deixar claro que a CD é um organismo de negociações. Essa organização se tornou uma espécie de protótipo para as futuras propostas de programa de trabalho. Em 2009, sob a presidência da Argélia, conseguiu-se aprovar um programa de trabalho, criando quatro grupos de trabalho, voltados para os temas centrais, não se obtendo, porém, consenso para implementá-los no ano em curso. Em 2010 e 2011, também não se obteve sucesso, tendo o Brasil, com o Embaixador Macedo Soares na presidência da CD, em junho/julho de 2010, apresentado um novo programa, não aceito pelo Paquistão por não atender as preocupações de segurança nacional relacionadas com possíveis negociações sobre material físsil. Postas as divergências de prioridades dos Estados sobre o trato dos quatro assuntos centrais, com a interligação dos mesmos em um documento único, não mais se conseguiu consenso para a aprovação de um programa de trabalho, estagnando, assim, quaisquer negociações no âmbito da CD.

No entanto, é interessante destacar os ditos temas centrais, a saber:

- Desarmamento nuclear - na agenda da CD desde 1979, com a primeira proposta já contemplando negociações para término da produção de todos os tipos de armas nucleares e redução gradual de estoques até sua eliminação. Entre 1994 e 1996, as negociações que levaram ao Tratado de Banimento Compreensivo de Testes Nucleares dominaram as atividades da CD, sendo esse o único resultado já obtido na área nuclear (conquanto o tratado ainda não esteja em vigor). É tema de interesse estratégico para o Brasil, de forma coerente com seus preceitos constitucionais.

- Controle de material físsil - em 1993, a AG-ONU recomendou a negociação de um tratado para proibição da produção de material físsil para fins explosivos. Em 1994, a CD iniciou discussões que desde logo se polarizaram sobre considerar apenas a produção futura (FMCT - fissile material cut-off treaty, posição defendida pelas potências nucleares e Índia) ou também incluir os estoques existentes (FMT - fissile material treaty, posição de diversos países, com destaque para Paquistão). A partir do início de 2010, o Paquistão, considerando as exceções concedidas à Índia no âmbito do Grupo de Supridores Nucleares, com fornecimento de material físsil pelos EUA, colocou formalmente a posição nacional contrária a negociações, avaliando que seriam prejudiciais aos interesses do país, por envolverem medidas discriminatórias e seletivas. Naquele ano, o Brasil, enquanto na presidência da CD, apresentou um novo arranjo para um possível tratado, com um acordo básico, em contexto de desarmamento, e dois protocolos, lidando um com produção e outro com estoques. A proposta, embora usada em diversas discussões, não prosperou. O tema possui particular interesse para o Brasil, por poder interferir com os interesses nacionais e de defesa, no que tange ao domínio autônomo do ciclo de combustível nuclear.

- Garantias negativas de segurança - sempre incluído na agenda da CD, objetiva assegurar os Estados não nucleares contra o uso ou ameaça de uso de armas nucleares, por intermédio de um instrumento internacional juridicamente vinculante. Existem duas questões fundamentais, relacionadas com os critérios quanto à extensão da aplicabilidade aos diversos Estados e com as exceções associadas com as medidas de autodefesa. Na prática, ocorre uma resistência não exposta dos estados nucleares quanto a um instrumento internacional juridicamente vinculante, enquanto os Estados não nucleares continuam a se sentir sob a ameaça nuclear sem tal acordo. É tema de interesse estratégico para o Brasil, em conformidade com suas posturas regionais e internacionais.

. Prevenção da corrida armamentista no espaço sideral - desde 1982 consta da agenda da CD, em resposta a resoluções da AG-ONU, as quais já evidenciavam aproximações diversas, uma considerando um acordo efetivo e verificável que proibisse sistemas antissatélite (Europa Ocidental e outros) e outra buscando um tratado que proibisse a colocação de armas de qualquer tipo no espaço (Europa do Leste e outros). Nunca se conseguiu passar das discussões para as negociações, por força de vistas divergentes quanto à necessidade desse acordo internacional, que colocaria restrições antes mesmo da ocorrência do emprego de armas ou de reflexos de caráter humanitário. Enquanto acontece especial oposição dos EUA, a Rússia e a China se juntaram, apresentando em 2002 e reapresentando em 2008 um texto que delineava possíveis elementos do futuro instrumento. Em paralelo, em 2012 ocorreu em Nova York a primeira sessão de um grupo de especialistas governamentais para tratar de Transparência e Medidas de Confiança Mútua no Espaço Exterior, sem prejuízo das atividades da CD. O tema possui particular interesse para o Brasil, por poder interferir com os interesses nacionais e de defesa, posto as metas e objetivos do seu programa espacial.

No foro da Conferência de Desarmamento, a posição repetidamente expressa pelo Brasil é de não haver alternativa, sendo sua revitalização um passo firme no sentido de fortalecimento da abordagem multilateral do desarmamento. Esse entendimento, homogeneamente compartilhado pela Defesa e pelo Itamaraty, vem sendo também colocado na AG-ONU. Nos trabalhos de 2010, ficou claro que para o Brasil não há prioridade maior que o desarmamento nuclear; que à luz do objetivo de desarmamento nuclear global, o tratado de controle de material físsil pode ser colocado como um passo inicial e gradual de aproximação, desde que as negociações não se limitem apenas a medidas de não proliferação; e que apoia o foro da CD, tendo ali apresentado propostas de programa de trabalho e de possível estrutura para um tratado sobre material físsil. Na AG-ONU de 2011, a posição brasileira foi de reiterar seu entendimento de considerar a CD como a única instituição constituída pela comunidade internacional para negociar desarmamento nuclear, apoiando a expansão no número de membros e maior participação da sociedade civil. O Brasil acentuou ainda que qualquer reforma na “Maquinaria” deveria considerá-la como um todo, mediante a realização de uma nova sessão especial da AG-ONU sobre desarmamento.

CONCLUSÃO

Como dito ao início, o propósito desse artigo é tão somente trazer à reflexão alguns aspectos capitais do tema “Desarmamento e Controle de

Armas”.

Assim, nos Condicionantes fundamentais, descortina-se quão complexa é a natureza dos compromissos assumidos pelo Brasil, permeando as responsabilidades do Estado defronte a comunidade internacional, mas no contexto humanitário atingindo também os indivíduos investidos da capacidade de mando, agora complementarmente sujeitos a tribunal penal internacional, por prescrição constitucional.

Na Breve evolução histórica, constata-se que o Brasil sempre esteve presente nas negociações relacionadas com o tema, desde a Conferência de Haia de 1907. Parafrazeando o bem dito na criação da Liga das Nações, enquanto país pacífico, nada tendo de imperialista, por força de seu considerável território, suas extensas fronteiras e suas imensas águas jurisdicionais, o Brasil precisa ter Forças Armadas adequadas e bem preparadas. Daí é natural sua atuação determinada em todos os foros internacionais onde se discutem as limitações na capacidade bélica das nações e se busca a prevenção dos danos humanitários colaterais.

Na enumeração dos Acordos internacionais vigentes, evidencia-se a firme opção nacional pela renúncia ao armamento de destruição em massa, seja nuclear, biológico ou químico. Também, observa-se que o Brasil participa de todas as iniciativas desenvolvidas, no âmbito da ONU, relacionadas com o armamento convencional e com as medidas de construção de confiança. Nota-se também que, como cada acordo tem seus mecanismos próprios de acompanhamento e verificação, é imprescindível conhecimento atualizado, preparo contínuo e participação proativa.

Por fim, no trato da Revitalização da Conferência de Desarmamento, verifica-se o dinamismo da presença do Brasil e quão atento se deve estar aos possíveis desdobramentos das discussões ali desenvolvidas.

A questão a que esse artigo não se propôs a tratar, e que fica como mensagem de incentivo ao aprofundamento nas reflexões sobre o tema, é se os executores das ações de Defesa do Brasil, nos apropriados níveis hierárquicos, estão plenamente conscientes das implicações consequentes dos compromissos internacionais já assumidos e são adequadamente preparados para contribuir, junto aos representantes diplomáticos, no atendimento dos interesses nacionais em eventuais acordos futuros, nas complexas tratativas multilaterais referentes a desarmamento e controle de armas.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

CLUSTER Munition Coalition (CMC). Disponível em: <www.stopclustermunitions.org>. Acesso em: 08 nov. 2010.

COMPREHENSIVE Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBO). c2012. Disponível em: <www.ctbto.org>. Acesso em: 20 dez. 2010.

ESCRITÓRIO do Conselheiro Militar. Representação Brasileira junto à Conferência do Desarmamento: apreciações e relatórios, 2010/2012.

GENEVA. The United Nations Office. Anti-Personnel Landmines Convention (APLC). [1997?]. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/CA826818C8330D2BC1257180004B1B2E?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/CA826818C8330D2BC1257180004B1B2E?OpenDocument)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GENEVA. The United Nations Office. Biological Weapons Convention (BWC). [1972?]. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/04FBDD6315AC720C1257180004B1B2F?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/04FBDD6315AC720C1257180004B1B2F?OpenDocument)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GENEVA. The United Nations Office. Conference on Disarmament (CD). [1979?]. Disponível em: <www.unog.ch/disarmament>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GENEVA. The United Nations Office. Convention on Certain Conventional Weapons (CCW). [2001?]. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GOLDBLAT, Josef. Arms control: the new guide to negotiations and agreements. London: Sage, 2002.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). Vienna, Austria, c1998-2012. Disponível em: <www.iaea.org/Publications>. Acesso em: 06 mar. 2012.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). Netherlands. Disponível em: <www.icc-cpi.int>. Acesso em: 18 mar. 2012.

INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW RESEARCH INITIATIVE (IHL). c2009. Disponível em: <<http://ihl.ihlresearch.org/>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). C2006-2013. Disponível em: <<http://www.iiss.org/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

MISSILE Technology Control Regime (MTCR). Disponível em: <<http://www.mtcr.info>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. General Assembly of the United Nations (UNGA). Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Official Document System of the United Nations (ODS). c2004. Disponível em: <<http://documents.un.org/>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Security Council: 1540 Committee. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/1540/>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

NUCLEAR Threat Initiative (NTI). Disponível em: <<http://www.nti.org>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

ORGANISATION FOR THE PROHIBITION OF CHEMICAL WEAPONS (OPCW). Disponível em <<http://www.opcw.org/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

REACHING CRITICAL WILL (Project). Disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

REPRESENTAÇÃO do Brasil na Junta Interamericana de Defesa. Disponível em: <<http://www.rbjid.com/>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

SILVA, Raul Mendes (Coord.). Diplomacia e Relações Internacionais. [2001?]. Disponível em: <<http://www.raulmendesilva.pro.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

SOLEIS: legislação do Brasil. Rio de Janeiro, [2002?]. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>. Acesso em: 13 maio 2012.

THE CONVENTION on Cluster Munitions. [2010?]. Disponível em: <www.clusterconvention.org>. Acesso em: 09 fev. 2011.

THE ONLINE Library of Liberty (OLL). Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

TULLIU, Steve; SCHMALBERGER, Thomas. Coming to terms with security: a lexicon for arms control, disarmament and confidence-building. UNIDIR: Geneva, c2003. UNIDIR/2003/22. Disponível em: <<http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-2-92-9045-152-1-en.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH (UNIDIR). Disponível em: <<http://unidir.org/html/en/home.html>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE AT GENEVA (UNOG). Disponível em: <<http://www.unog.ch/>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA). Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament>>. Acesso em: 31 mar. 2012.

Recebido em: 17/12/2012
Aceito em: 21/01/2013

HISTÓRICO E DOCUMENTOS DE FORMAÇÃO DA ONU: PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

Williams Gonçalves *

RESUMO

O texto apresenta o processo de criação da Organização das Nações Unidas e destaca as negociações e os documentos mais importantes desse processo. Distingue os diferentes interesses que moviam a diplomacia das grandes potências e analisa o papel desempenhado pelas potências médias no período de finalização do processo e de criação do novo organismo. Discute também a concepção de equilíbrio de poder que prevalecia entre as grandes potências como mecanismo regulador de suas relações e que passa a ser considerado ultrapassado e inadequado aos tempos modernos.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Documentos da ONU; Grandes Potências; Potências Médias; Equilíbrio de Poder; Segunda Guerra Mundial.

ABSTRACT

This article discusses the creation process of the United Nations and highlights the principal negotiations and documents concerning its creation. It distinguishes the different interests which moved the great powers diplomacy and analyses the medium powers roles between the finalization process and the creation of a new organism. It discusses also the balance of power concept which oriented the great powers policies as a control mechanism in their relations. From that period on this concept was considered inadequate .

Keywords: United Nations; UN documents; Great Powers; Medium Powers; Balance of Power; Second World War.

A ONU passou a existir oficialmente a partir de 24 de outubro de 1945. Nessa data 51 Estados ratificaram a Carta das Nações Unidas. A Carta havia

*Doutor em Sociologia pela USP; Professor Associado da UERJ; Professor Associado Aposentado da UFF; Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ; Colaborador permanente do Centro de Estudos de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval; Conferencista Especial da Escola Superior de Guerra.. E-mail: williams@uerj.br

sido aprovada na Conferência de São Francisco, realizada entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, por representantes de 50 Estados. Entre eles estavam os 46 Estados que declararam guerra a Alemanha e os 4 Estados que foram admitidos durante a Conferência de São Francisco: Argentina, Bielorrússia, Dinamarca e Ucrânia. Nesse mesmo dia 26 o Japão apresentou sua rendição aos Aliados, finalizando a Segunda Guerra Mundial, que começara em 1937 na Ásia e em 1939 na Europa.

A ONU constituiu a segunda tentativa de criação de um organismo internacional com a difícil missão de equacionar os problemas centrais das relações internacionais: criar, manter e aperfeiçoar as normas que formam a ordem internacional; limitar e administrar a violência entre os Estados; criar mecanismos e instituições para solucionar pacificamente as controvérsias entre os Estados; e, criar e aperfeiçoar mecanismos e instituições que tornem as relações entre os Estados mutuamente benéficas e produtivas.

A primeira tentativa havia sido feita em 1919, ao fim da Primeira Guerra Mundial, na forma da Liga das Nações. O presidente norte-americano Woodrow Wilson é considerado o principal responsável pela sua criação. Mediante a introdução de engenhoso mecanismo jurídico no Tratado de Versalhes, pelo qual algumas cláusulas somente poderiam ser cumpridas após a criação da instituição, Wilson conseguiu quebrar a resistência dos europeus tornando inevitável sua fundação.

A Liga não conseguiu, todavia, atingir seu principal objetivo. A incapacidade da Liga das Nações de interromper a escalada de violência que culminou com a eclosão da Segunda Guerra Mundial é apontada como fundamental razão de seu fracasso. Apesar de alguns órgãos da Liga terem apresentado inegáveis resultados positivos, como por exemplo, o Tribunal Permanente de Justiça ou a Comissão Permanente de Mandatos, o fato de não ter evitado a guerra é considerado falta indesculpável que desvaloriza todos seus aspectos positivos. É bem verdade, contudo, que o exame tanto de sua constituição, ostensivamente favorável às grandes potências, quanto da conjuntura internacional revelam que a instituição não tinha dispunha de reais condições para enfrentar os desafios internacionais que se lhe ofereciam e, assim, garantir a paz. Os “Vinte Anos de Crise”, como o historiador britânico Edward Carr tornou conhecido o período 1919-1939, apresentaram problemas que, pela sua complexidade, iam muito além da capacidade de resposta daquela frágil e desprestigiada organização internacional.

Contudo, apesar de a Liga das Nações ter falhado em sua missão de garantir paz duradoura, os vencedores da Segunda Guerra Mundial não cogitaram em abrir mão de uma organização intergovernamental destinada a perseguir o mesmo objetivo. Pelo contrário. Consideraram que os Estados

não podiam mais prescindir de uma organização que atuasse fortemente em favor da segurança coletiva. Era o caso, portanto, de persistir no mesmo caminho aperfeiçoando a idéia inicial. Por diversas razões os vencedores não quiseram reformar a Liga. Consideraram mais conveniente extingui-la e criar nova organização que não herdasse as fraquezas da primeira e fosse realmente instrumentada para cumprir as expectativas de zelar pela paz.

Os vencedores concluíram que depois de ter realizado a primeira tentativa, não havia mais como voltar atrás para confiar exclusivamente no equilíbrio de poder visando a evitar novas guerras. Por mais dificultosa e problemática que a existência de uma organização como aquela pudesse ser, os responsáveis pelas grandes potências vencedoras estavam conscientes que não se podia permitir a criação de um vazio institucional no sistema internacional. Confiar exclusivamente ao mecanismo político do equilíbrio de poder para regular as complicadas relações entre os Estados em suas diferentes dimensões constituiria indiscutível retrocesso político e intelectual que o mundo não podia mais admitir.

O equilíbrio de poder é reconhecido como o mais antigo mecanismo regulador das relações internacionais. Já o historiador grego Tucídides, em sua análise da Guerra do Peloponeso, considerava o rompimento do equilíbrio de poder entre atenienses e lacedemônios como principal responsável pelos vinte e sete anos de conflito (431- 404 a.C.) envolvendo as cidades-estado da Hélade. Nas palavras de Hans Morgenthau (2003, p. 400), “o equilíbrio de poder consiste em um mecanismo criado para a autodefesa de nações cuja independência e existência estejam ameaçadas por um desproporcional aumento de poder de outras nações”. Ainda de acordo com ele, o mecanismo do equilíbrio de poder acompanhou o processo evolutivo do sistema de Estados europeus desde seu florescimento, ocorrida na Paz de Westphalia, em 1648, até o início do século XX, garantindo “estabilidade ao sistema de Estados modernos e [ajudando] na preservação da independência de seus membros” (MORGENTHAU, 2003, p. 404). Embora o equilíbrio de poder deva ser considerado muito mais o reconhecimento de uma prática tradicional do que fruto de uma elaboração teórica, os europeus haviam-na consagrado juridicamente – “o princípio do justo equilíbrio de poder” – desde o Tratado de Utrecht, que encerrou a Guerra de Sucessão da Espanha, em 1713. Complacente e flexível por natureza, o equilíbrio de poder “é notável pela variedade de sentidos que pode ter, pela tendência dos que o utilizam para mudar seu significado de um sentido para outro e pela aceitação sem senso crítico das afirmações associadas ao entendimento do conceito”, como observa Hedley Bull (2002, p. 127). Em virtude de tal maleabilidade, o conceito prestou-se às mais diversas concepções, porém sempre buscando cumprir a finalidade de impedir que uma potência

européia acumulasse poder a ponto de impor sua vontade a todos os demais Estados.

Soulier (1997, p. 58), por outro lado, argumenta que “a Europa nunca esteve em equilíbrio, apesar das grandes potências pretenderem procurá-lo”. Na verdade, segundo ele, houve sim uma sequência de hegemonias, que induziram os demais Estados a formarem coligações com sentido contrário. No início do século XVI, foi a Casa da Áustria que representava a maior potência, sonhando com a restauração do Império cristão. A seguir aos tratados de Westphalia, a França assume papel político preponderante sob a liderança do rei Luís XIV, que se empenhou em ampliar o território francês. Depois dos tratados de Utrecht, a supremacia passa a estar com a Inglaterra, que ao obter o domínio dos mares procurava evitar o surgimento de uma potência continental que viesse a desafiar essa sua condição marítima. A política de equilíbrio de poder deve ser entendida, portanto, como um programa político de defesa do status quo promovido pela potência hegemônica com vistas a inibir o surgimento de nova grande potência. Nesse sentido, Soulier (1997) chama a atenção para a observação feita por K. Polanyi. Nas Notas sobre as Fontes, apêndice do Capítulo 1 de A Grande Transformação – As origens de nossa época, Polanyi afirma: “A política de equilíbrio de poder é uma instituição nacional inglesa. Ela é puramente pragmática e factual, e não deve ser confundida com o princípio do equilíbrio de poder ou com o sistema de equilíbrio de poder. Essa política foi o resultado da sua posição de ilha fora de um litoral continental ocupado por comunidades politicamente organizadas”. Como diz Soulier (1997), “ao distinguir vários universos de significados Polanyi mostra que a Grã-Bretanha sempre se colocou à parte, sendo o equilíbrio de poder no continente uma política que visava à defesa de seus próprios interesses”.

No Congresso de Viena, em 1815, as potências que derrotaram a França de Napoleão Bonaparte experimentaram estabelecer uma situação de equilíbrio e, ao mesmo tempo, criar mecanismos institucionais para manter inalterada tal situação. Por esse meio, as grandes potências pretendiam realizar seus respectivos interesses nacionais imediatamente e, simultaneamente, zelar para que eles continuassem sendo atendidos em caso de alterações no quadro político da Europa. Áustria, Inglaterra, Prússia, Rússia e, logo depois, França decidiram, portanto, não mais confiar na espontaneidade, na observação diplomática e no jogo das alianças para alcançar o equilíbrio de poder. Uma vez que todos aceitavam a situação de ponto de partida consignada na Ata final do Congresso, resultante de complexo jogo de remanejamento de soberanias, o equilíbrio seria mantido negociando cada um dos acontecimentos futuros que poderiam alterar a balança de poder. A idéia comum que os manteria unidos era que tanto o

liberalismo político quanto o princípio segundo o qual as nacionalidades tinham o direito à autonomia política constituíam as principais ameaças à paz na Europa. Porém, esse plano de congelamento do poder não deu os resultados esperados. Os mecanismos institucionais do Concerto e dos Congressos não resistiram à dinâmica das mudanças e, a partir de 1830, verifica-se o triunfo do liberalismo¹ e o conseqüente abandono daqueles mecanismos de conservação do equilíbrio. Assim, a seguir à Guerra da Criméia, assiste-se ao retorno das relações internacionais européias à base do equilíbrio espontâneo tradicional. A conservação da paz no continente voltava a depender, assim, da habilidade política de um Bismarck ou da inabilidade de um Guilherme II (CRAIG; GEORGE, 1995).

Quando o Presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson agiu persistentemente em favor da criação da Sociedade das Nações, por entender que a guerra havia acontecido não por uma falha no jogo político de equilíbrio, mas sim por causa do próprio sistema de equilíbrio, já havia na Europa não apenas uma experiência prática acumulada que condenava o uso do equilíbrio de poder, mas também um pensamento filosófico e jurídico teoricamente profundo a esse respeito. O Presidente norte-americano não era o primeiro a pensar que esse mecanismo não resistia à ação do tempo. Pensadores importantes e influentes haviam chegado à conclusão que a prática política do equilíbrio de poder não apenas não instalava a paz, que devia ser seu objetivo, como funcionava como uma verdadeira usina de guerras. Por essa razão Wilson é considerado herdeiro de uma tradição idealista e pacifista; aquele que, pelo idealismo e também pela habilidade política, conseguiu objetivar as idéias de uma ilustre linhagem de pensadores. Apesar desse reconhecimento pelo esforço que empreendeu na Conferência de Paz de Paris, Wilson carregou a imensa frustração de assistir o Congresso dos Estados Unidos rejeitar sua proposta de o país participar da Sociedade das Nações, o que representou a aberta desautorização política por parte dos próprios norte-americanos.

O equilíbrio de poder é um mecanismo político pelo qual se pretende alcançar a paz. Porém, nele encontra-se implícita a idéia que tal paz somente pode ser provisória; na realidade, um intervalo entre as guerras. Em um mundo formado por unidades políticas soberanas a fugacidade da paz afigura-se, com efeito, inevitável. Como sublinha Castillo (2011, p. 11), “a soberania indica, ao mesmo tempo, um poder e um direito.

¹ O triunfo do liberalismo é representado pela Revolução de Julho na França, pela declaração de independência da Bélgica e pela Grande Reforma político-eleitoral na Inglaterra, em 1832.

Pela guerra, o Estado defende seu direito ou sua lei, a Constituição que promulgou para si, e, desse modo, afirma sua força, porque é capaz de levar a bom termo a defesa das leis". Em conformidade com essa idéia cara a Maquiavel e aos demais pensadores realistas, ainda segundo a autora, "a guerra é a razão de ser da política, pois ela justifica que a soberania retorne ao poder e que o Estado atribua a si mesmo uma legitimidade fundamentada na eficiência e no sucesso" (CASTILLO, 2011, p. 21). Para se alcançar uma paz duradoura, em um mundo de Estados soberanos, faz-se necessário, portanto, a construção de uma nova racionalidade que vincule o destino do mundo à capacidade de os Estados criarem laços de solidariedade.

Historicamente, o mesmo processo que, no século XVII, determina o nascimento da Paz de Westphalia e da prática político-diplomática da busca do equilíbrio de poder como forma de estabelecer a paz, produz também sua negação. Datam da mesma época os esforços intelectuais iniciais com vistas à criação de bases diferentes do equilíbrio de poder para gerar a paz entre os Estados. Desde então, esse projeto se converteu em uma das mais importantes vertentes do pensamento filosófico e jurídico do mundo ocidental. Segundo Goyard-Fabre, essa era uma tendência que, ao surgir, contrastava com a forma de pensar nos períodos anteriores, antigo e medieval, quando se glorificava a guerra ou, pelo menos, o que se qualificava de "guerra justa". Ainda de acordo com a mesma autora, a acusação contra a teoria do equilíbrio de poder como principal responsável pela proliferação de guerras na Europa evoluiu e ganhou contornos diferenciados. Assim, formaram-se três eixos de pensamento: o primeiro, aquele que se propõe a alcançar a paz pelo direito, cuja matriz é a obra de Hugo Grotius (1583-1645) *Do Direito da Guerra e da Paz* (1625), que logo foi reforçada pela obra do Abbé de Saint-Pierre (1658-1743) *Projeto para Tornar a Perpétua a Paz na Europa* (1713); o segundo é o que toma a arbitragem como idéia central, a qual se tornou a idéia mais importante sobre a paz no século XVIII e que até hoje tem reservado um lugar importante no direito internacional, cuja obra fundadora é *O Novo Cyneas* (1623), de Emeric de Crucé (1590-1648); e, por fim, o terceiro eixo, aquele assentado na idéia de obter a paz por meio da criação de federação dos povos, que constitui hoje em dia a principal referência teórica para se pensar a paz, formado a partir da obra *A Paz Perpétua* (1795), de Immanuel Kant (1724-1804), (GOYARD-FABRE, 1998, p. 81).

A instituição de uma federação de Estados como necessária e fundamental para instaurar a paz entre os Estados é o que vincula a iniciativa política de Woodrow Wilson à tradição intelectual inaugurada por Abbé de Saint-Pierre e Immanuel Kant. Saint-Pierre, por considerar "evidente que no Sistema de Equilíbrio a segurança somente existe com

as armas à mão, e portanto não é possível jamais gozar a liberdade senão a expensas do repouso” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 35), busca os meios de ultrapassar esse sistema de equilíbrio e de eliminar as guerras de uma vez por todas. O meio por ele proposto é a formação de uma Sociedade de Estados, pois, pelo fato de os soberanos da Europa não possuírem “ainda qualquer Sociedade Permanente entre si, não existe lei alguma que sirva para decidir sem guerra suas divergências” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 19). E, “ainda que mediante acordos em seus Tratados lhes fosse possível prever e resolver todos os casos capazes de suscitar divergências, tais convenções jamais poderiam ser consideradas como leis invioláveis, enquanto cada um dos pretendentes for livre para violá-las com pretextos que jamais faltam a quem não quer submeter-se” (SAINT-PIERRE, 2003). A vontade política dos soberanos de criar semelhante sociedade de Estados seria, portanto, o fator determinante para a supressão das guerras. Como, porém, não há a possibilidade de se impedir as divergências entre os soberanos, estas seriam dirimidas por meio da arbitragem ou da decisão judicial. Desse modo, a força do direito e a decisão política constituiriam para Saint-Pierre as pilstras que sustentariam a Sociedade Permanente e possibilitaria a paz perpétua.

Por não se conformar com o resultado do julgamento a que Saint-Pierre foi submetido por Jean Jacques Rousseau (2003, p. 110) – “(...) embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar” – Kant abraça também a defesa da tese da paz perpétua. Apesar de acusar a generosidade e os bons propósitos da reflexão de Saint-Pierre, Rousseau praticamente endossa a tese de Thomas Hobbes segundo a qual o estado de natureza em que vivem os Estados faz com que a guerra entre eles seja uma possibilidade permanente e inevitável. Para responder aos que pensam como Rousseau e demonstrar que o projeto de Saint-Pierre não era mero idealismo inconseqüente, em 1795/96 o filósofo alemão publica *A Paz Perpétua – Um projeto filosófico*. E o faz na forma de um tratado de paz típico da época, com artigos preliminares (condições negativas para a paz), artigos definitivos (condições positivas), um artigo secreto, uma garantia e dois apêndices (NOUR, 2004).

Segundo Kant (1988, p. 127-140), três são as condições necessárias e definitivas para se alcançar a paz entre os Estados. São elas: A Constituição civil em cada Estado deve ser republicana; O direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres; O direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal.

No entendimento do filósofo, a paz definitiva somente pode ser obtida mediante a instauração de um estado jurídico. Da mesma maneira

que a “insociável sociabilidade”² dos homens somente pode ser superada pela formação de uma situação jurídica, em que os direitos de cada um encontram-se protegidos contra a violência dos outros, o estabelecimento de uma situação jurídica é também necessária para que haja paz entre os Estados. Por outras palavras, o mesmo idealismo filosófico que informa que ao elaborar pela razão a situação que retira os homens do estado de desconfiança original e os coloca em situação de segurança jurídica, ao conceber pela razão uma federação de Estados livres, torna perfeitamente possível instaurar semelhante situação de segurança jurídica entre os Estados; se a razão pode conceber, os homens podem realizá-la. Para tanto basta agir para que as condições de possibilidade sejam preenchidas.

As lideranças políticas das grandes potências vencedoras na Segunda Guerra Mundial não podiam, como se pode perceber pela experiência e pela reflexão acumulada ao longo do tempo, retroceder. Em plena “era da política mundial” (BARRACLOUGH, 1976), em que a estrutura das relações internacionais se tornou extremamente complexa em suas dimensões política, econômica, social e cultural, não podia haver mais lugar para a velha prática do equilíbrio de poder. Fazendo uso de uma expressão cara a Kant, criar uma organização internacional que suprisse as falhas da Sociedade das Nações e aperfeiçoasse os controles para garantir a segurança coletiva impunha-se aos líderes políticos de então como um verdadeiro imperativo categórico.

I

Os chefes de Governo e de Estado das três potências líderes dos Aliados, Winston Churchill, Franklin Roosevelt e Joseph Stalin, deram início às negociações para o estabelecimento da nova ordem internacional já em 1943, tão logo a vitória se configurara no campo de batalha. O êxito em Midway, contra os japoneses, em El Alamein e em Stalingrado, contra os alemães, havia evidenciado a impossibilidade das potências do Eixo chegar à vitória final. Para não repetir o que foi considerado um dos principais erros dos vencedores da Primeira Guerra, qual seja o de somente começar

²Segundo Kant (1986, p. 13), a insociável sociabilidade dos homens é “a tendência dos mesmos a entrar em sociedade que está ligada a uma oposição geral que ameaça constantemente dissolver essa sociedade”. (...) “O homem tem uma inclinação para associar-se porque se sente mais como homem num tal estado, pelo desenvolvimento de suas disposições naturais. Mas ele também tem uma forte tendência a separar-se (isolar-se), porque encontra em si ao mesmo tempo uma qualidade insociável que o leva a querer conduzir tudo simplesmente em seu proveito, esperando oposição de todos os lados, do mesmo modo que sabe que está inclinado a, de sua parte, fazer oposição aos outros”.

a construir a nova ordem depois de encerrado o conflito armado, os Três Grandes acharam por bem iniciar as negociações imediatamente, de modo que quando as hostilidades se encerrassem os pilares da nova ordem já estivessem fixados. A abertura das negociações antes que a guerra chegasse ao fim apresentava a grande vantagem de os líderes políticos se acharem ainda envolvidos no clima de colaboração que envolvera a luta conjunta contra as potências do Eixo. Quando a guerra terminasse, já não se poderia garantir até quando esse clima seria mantido.

A luta contra o Eixo propiciou a formação de uma “estranha aliança”. Estranha porque cada uma das grandes potências que se uniram para lutar contra a ameaça comum apresentava perfil diferente e até mesmo antagônico em relação as duas demais aliadas, e esperava alcançar objetivo igualmente diferente com a vitória. Para Churchill, o objetivo era conservar o Império Colonial inglês e prosseguir exercendo o controle sobre pontos estratégicos importantes para o acesso e defesa do Império. Para isso, era necessário não somente manter o poder soberano sobre as colônias, mas também assegurar que determinados governos aliados reconquistassem o poder de Estado após a retirada das forças de ocupação inimigas. Churchill havia operado uma importante mudança de curso na política externa do país. Antes de ele assumir as responsabilidades de Governo, a prioridade de Chamberlain havia sido combater o comunismo. Porém, essa estratégia de fundamento ideológico anticomunista, que se tornou conhecida como “política de apaziguamento”, criou condições para que Hitler se sentisse cada vez mais estimulado a levar adiante seu objetivo de exercer o poder hegemônico na Europa. Com Churchill à frente do Governo os britânicos recompuseram a secular política de lutar por liberdade nos mares e pelo equilíbrio de poder no continente europeu, que era considerada a forma mais adequada de proteção do Império Colonial. Manter a soberania sobre as colônias era considerado pelos ingleses, portanto, a condição fundamental para que o Reino Unido assegurasse sua posição de grande potência mundial e de interlocutora necessária nas negociações concernentes à nova ordem internacional.

A despeito de tudo que une Reino Unido e Estados Unidos, não havia perfeita coincidência no objetivo dos dois Estados, e menos ainda no que diz respeito a União Soviética. O objetivo prioritário dos Estados Unidos era criar uma ordem econômica internacional liberal, cujo arcabouço institucional foi preparado na Conferência de Bretton Woods, em 1944. O mesmo objetivo que Woodrow Wilson havia defendido no documento “Quatorze Pontos” e na Conferência de Versalhes. A diferença que distinguia os dois projetos era que o de Wilson foi rejeitado pelo seu próprio Congresso e, além disso, os norte-americanos não dispunham de meios para pressionar ou persuadir

os europeus a concederem independência a suas colônias; enquanto que Roosevelt não apenas contava com forte consenso interno, como também os Estados Unidos haviam assumido posição de inquestionável liderança econômica e militar ao fim da guerra. Ao longo do conflito, Roosevelt foi fortalecendo a idéia que cabia ao Estado norte-americano lutar em todas as frentes e em todas as partes do mundo de modo a abrir espaço para os interesses de mercados e matérias-primas das empresas do país. Isso se traduzia na disposição de lutar pela dissolução dos impérios coloniais, uma vez que sua existência supunha políticas econômicas protecionistas em favor das metrópoles, e em lutar para que não houvesse qualquer espécie de negação ao livre trânsito dos navios de bandeira norte-americana. No plano político, Roosevelt era favorável à maior cooperação possível com os soviéticos, tanto porque se achava satisfeito com o grau de entendimento que havia estabelecido com Stalin, quanto por entender que o comprometimento dos soviéticos com instituições e objetivos comuns era a melhor maneira de neutralizar os objetivos comunistas de desestabilizar o mundo capitalista e promover revoluções sociais. Evidentemente que esses objetivos políticos acabaram sendo revistos pelo Presidente Truman, em virtude, sobretudo, do êxito do Projeto Manhattan e da conseqüente fabricação das primeiras bombas atômicas. A posse dos artefatos nucleares dava um poder adicional aos Estados Unidos, que, no entendimento de seus dirigentes, dispensava-os de negociar suas posições, habilitando-os a simplesmente impô-las.

O objetivo fundamental dos soviéticos era aumentar a segurança do Estado. Na percepção de Stalin e dos demais dirigentes do país, a União Soviética estava cercada de países capitalistas hostis e desejosos de ver afundar o projeto comunista lançado pelos bolcheviques em outubro de 1917. Para eles, as tentativas frustradas de chegar a um acordo com a França e com a Inglaterra depois que Hitler deu provas de suas intenções expansionistas e beligerantes era clara prova disso. Por se encontrar cercado e isolado, os soviéticos decidiram romper o cerco indo direto ao encontro dos alemães. A assinatura do Pacto Molotov-Ribbentrop (agosto/1939) representou a tentativa de os soviéticos deterem a agressão alemã, que os soviéticos consideravam iminente. No entanto, a situação sofreu uma reviravolta quando Churchill assumiu a chefia do governo inglês e depois que a Alemanha invadiu a União Soviética, em 1941. Por iniciativa de Churchill a Inglaterra aliou-se a União Soviética, ao mesmo tempo em que solicitava aos norte-americanos que estendessem aos soviéticos a ajuda que deles recebiam. A aliança contra o Eixo reforçou ainda mais a convicção de Stalin quanto à necessidade de criar mecanismos de defesa do Estado, para impedir que no futuro novas invasões viessem a ocorrer. Embora estivesse separado de Churchill por um abismo ideológico, era com ele que Stalin

melhor se entendia. Ambos cultivavam a tradição que Roosevelt repudiava: a realpolitik e os acordos secretos. Foi honrando essa tradição que Stalin e Churchill fizeram um acordo sobre exercício de influência, sobre áreas que ambos consideravam fundamentais para seus respectivos interesses nacionais³. O que desejava Stalin quando a guerra terminasse era, enfim, obter a garantia que os países limítrofes não mais servissem de corredor de entrada para os inimigos do país efetuarem novas invasões, como haviam feito Napoleão Bonaparte, Guilherme II e Adolf Hitler.

II

A primeira manifestação oficial dos Aliados com vistas à criação de nova organização internacional destinada a velar pela paz aconteceu com a Declaração de Moscou, em 30 de outubro de 1943. Formalmente denominada “Declaração das Quatro Nações sobre Segurança Geral”, e assinada pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos, do Reino Unido, da União Soviética e da China, a declaração apresentava em seu ponto quatro o reconhecimento “da necessidade de estabelecer o mais brevemente possível uma organização geral internacional, baseada no princípio da igualdade soberana de todos os Estados amantes da paz e aberta à participação de todos esses Estados, grandes ou pequenos, para a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

De fato, a declaração indicava o propósito de materializar uma idéia que havia sido apresentada em 14 de agosto de 1941. Nessa data, Franklin Roosevelt e Winston Churchill encontraram-se pela primeira vez a bordo do cruzador pesado USS Augusta e do encouraçado inglês Prince of Wales, na Baía de Argentina, Terranova, Canadá, para debater a situação da guerra na Europa e a progressão japonesa no Pacífico. Para selar a aliança entre os dois Estados e culminar os compromissos estratégicos assumidos, os dois líderes fizeram a declaração que se tornou conhecida como a Carta do Atlântico.

“Declaração conjunta do Presidente dos Estados Unidos da América, Sr. Roosevelt, e Primeiro Ministro, Senhor Churchill, representando o Governo de Sua Majestade do Reino Unido, os quais tendo se reunido, julgaram conveniente tornar conhecidos certos princípios comuns da política nacional dos seus respectivos países, nos quais se baseiam as suas esperanças de conseguir um porvir mais auspicioso para o mundo.

³ Sobre um pedaço de papel, como ele conta em suas memórias, Churchill propôs a Stalin percentagens de influência nos seguintes países: Romênia: 90% para a URSS, 10% para a Grã-Bretanha, Bulgária 75% - 25%, Iugoslávia 50% - 50%, Hungria 50% - 50%, Grécia 10% - 90%. Stalin deu-lhe seu acordo”. (LEVESQUE, 1980, p. 113).

Primeiro – Os seus respectivos países não procuram nenhum engrandecimento, nem territorial, nem de outra natureza.

Segundo – Não desejam que se realizem modificações territoriais que não estejam de acordo com os desejos livremente expostos pelos povos atingidos.

Terceiro – Respeitam o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver; e desejam que se restituam os direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força.

Quarto - Com o devido às suas obrigações já existentes, se empenharão para que todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo, de que precisem para a sua prosperidade econômica.

Quinto – Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todas melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social.

Sexto – Depois da destruição completa da tirania nazista, esperam que se estabeleça uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras, e aos homens em todas as terras a garantia de existências livres de temor e privações.

Sétimo – Essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e os oceanos.

Oitavo – Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força. Em razão de ser impossível qualquer paz futura permanente, enquanto nações que ameaçam de agressão fora de suas fronteiras – ou podem ameaçar, - dispõem de armamentos de terra, mar e ar, acreditam que é impossível que se desarmem tais nações, até que se estabeleça um sistema mais amplo de duradouro de segurança geral. Eles igualmente prestarão todo auxílio e apoio a medidas práticas, tendente a avaliar o peso esmagador dos armamentos sobre povos pacíficos”.⁴

A Carta do Atlântico exprimia a visão que os norte-americanos tinham a respeito de como concebiam o mundo no pós-guerra. Ao contrário do que acontecera logo após à Primeira Guerra Mundial, quando não conseguiram formar consenso a respeito do lugar dos Estados Unidos nas relações internacionais, resultando no choque de idéias entre o Presidente Wilson e o Congresso, dessa vez, antes mesmo de participarem do conflito, os norte-americanos haviam definido os princípios que deviam fundamentar a ordem internacional. Evidentemente que tal visão não coincidia com a dos britânicos e, muito menos, com a dos soviéticos. Tão convictos estavam os norte-americanos de como o mundo deveria funcionar que, mais adiante, quando as vitórias sobre as potências do Eixo foram permitindo prever com mais clareza o futuro próximo, já dispunham de estudos e projetos bem

⁴Cf. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais>

detalhados sobre a estrutura econômica e política da ordem internacional vindoura.

Esse compromisso logo seria reafirmado, depois de os Estados Unidos sofrerem o ataque japonês a Pearl Harbour, em 7 de dezembro de 1941, que determinou a entrada do país na guerra. Em reunião realizada em Washington, em 1º de janeiro de 1942, representantes de 26 países assinaram a Declaração das Nações Unidas⁵:

“Os governantes signatários, tendo aderido a um programa comum de propósitos e princípios, incorporados na declaração conjunta do Presidente dos Estados Unidos da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, datada de agosto de 1941, e conhecida por Carta do Atlântico, e

Convictos de que, para defender a vida, a liberdade, a independência e a liberdade de culto, assim como para preservar a justiça e os direitos humanos nos seus respectivos países e em outros, é essencial alcançar vitória absoluta sobre seus inimigos; e convictos de que se acham atualmente empenhados numa luta comum contra forças selvagens e brutais que procuram subjugar o mundo,

Declaram:

1. Que cada governo se compromete a empregar todos os seus recursos, tanto militares como econômicos contra os membros do Tríplice Pacto e seus aderentes, com os quais esteja em guerra;

2. Que cada governo se compromete a cooperar com os governos signatários da presente, e a não firmar, em separado, armistício ou tratado de paz com o inimigo.

Poderão aderir á presente declaração outras nações que já estejam prestando ou que possam vir a prestar colaboração ou assistência material na luta para derrotar o hitlerismo.”

A Declaração das Nações Unidas foi decisão política fundamental para conduzir a luta dos Aliados contra o Eixo. Por ela, os Aliados conseguiram evitar outro problema ocorrido na Primeira Guerra Mundial. Naquela ocasião, o conflito não foi encerrado no campo de batalha, tornando inequívoca para os derrotados a vitória da Entente. Em virtude da proposta do Presidente Wilson, a guerra acabou na forma de armistício. Embora, posteriormente, os Impérios Centrais hajam sido tratados como derrotados, a falta da vitória no campo de batalha permitiu que os militares alemães se considerassem traídos pelos políticos, que, em troca da proposta de armistício, teriam aceitado um tratado de paz que humilhou a nação alemã. A idéia de que os vencedores impuseram um tratado injusto aos alemães envenenou as relações dos militares com a República de Weimar,

⁵ Winston Churchill sugeriu dar o nome de Grande Aliança, para homenagear seu ancestral Duque de Marlborough, que havia liderado uma aliança de Estados europeus contra a França de Luís XIV, mas prevaleceu a vontade de Roosevelt de denominar Nações Unidas, sob o pretexto que com esse nome haveria mais boa vontade por parte do Congresso de seu país.

e permitiu que os nazistas fizessem dessa queixa um dos pontos fortes de sua propaganda eleitoral e de sua política externa revisionista, quando alcançaram o poder de Estado em 1933. Por isso, o compromisso dos Aliados de manterem-se unidos até a vitória final constituiu fator fundamental para não apenas derrotar o Eixo, mas também para construir nova ordem internacional depois de terminada a guerra.

A elaboração da nova instituição que se destinava a ocupar o lugar da Sociedade das Nações somente teve início, contudo, em 1944, em Dumbarton Oaks. No dia 21 de agosto foram abertas “As Conversações de Washington sobre a Organização Internacional”, que se estenderam até o dia 9 de outubro, e se tornaram conhecidas como a Conferência de Dumbarton Oaks.

Dumbarton Oaks era, na época, um casarão que quatro anos antes havia sido incorporado à Universidade de Harvard por doação do Embaixador Roberto Woods Blis. Naquela altura, lá eram realizados estudos sobre o Império Bizantino e sobre a cultura medieval. No ambiente tranqüilo da Sala de Música da casa, convenientemente adaptada para que nada de desagradável importunasse os importantes convidados, foram discutidas as bases da nova organização internacional.

As quatro grandes potências estavam representadas por seus respectivos Ministros das Relações Exteriores. Cordell Hull pelos Estados Unidos, Andrei Gromyko pela União Soviética, Alexander Cadogan pelo Reino Unido e V. K. Wellington Koo pela China. Na ocasião, já estava acertado que a França se incorporaria ao grupo das grandes potências. A entrada da França somente aconteceu em virtude da grande insistência de Winston Churchill, que considerava necessária uma representação da Europa continental para servir de contrapeso a União Soviética. Apesar de se dobrarem ao argumento de Churchill, os norte-americanos não admitiram a presença de Charles De Gaulle na reunião. Em seu entendimento a situação política da França ainda era indefinida e Charles De Gaulle era tão somente um aspirante à chefia do Estado francês, e não um chefe de Estado legítimo (MAY, 1998, p. XI). Afinal, como pensavam os norte-americanos, a França rendera-se aos alemães sem lutar, e o regime de Vichy não passava de um fantoche dos nazistas, enquanto as Forças Livres Francesas, sob a liderança de De Gaulle, operavam fora do território nacional, em Argel.

Um pouco antes do início formal da Conferência o Presidente Roosevelt apresentou requerimento solicitando a inclusão do Brasil como sexta potência (GARCIA, 2011). União Soviética e Reino Unido prontamente rejeitaram a proposta. Soviéticos e britânicos faziam severas restrições à presença da China entre os grandes. Na visão de ambos, tal presença não se justificava. Tanto um como outro consideravam que a China se encontrava

sob controle dos Estados Unidos. Pela carência de recursos próprios, pelos sérios problemas políticos internos e pela forte ascendência dos Estados Unidos sobre o Governo de Chiang Kai-chek, ambos consideravam que o papel da China no Conselho estaria limitado a duplicar o voto dos norte-americanos. Desse modo, a inclusão de um país latino-americano aumentaria ainda mais, segundo pensavam soviéticos e britânicos, a força dos Estados Unidos no círculo restrito dos grandes Estados. Andrei Gromyko, inclusive, manifestando toda a contrariedade dos soviéticos com a participação chinesa recusava-se a compartilhar a mesa com V. K Wellington Koo, sob o argumento que a União Soviética não estava em guerra com o Japão (MEISLER, 1995, p. 10). Como forma de compensar essa vantagem adquirida pelos Estados Unidos nas negociações, Gromyko tentava convencer a todos do direito de as dezesseis Repúblicas Soviéticas participarem da votação na Assembléia Geral.

A Conferência transcorreu sem maiores problemas. A expectativa que norte-americanos e soviéticos não conseguiriam chegar a pontos comuns não se confirmou. As duas representações não encontraram dificuldade em concordar com a estrutura da nova organização: Assembléia Geral, Secretariado, Corte Internacional de Justiça e Conselho Econômico e Social. Apesar de apresentar certa resistência no início, Gromyko acabou admitindo a existência do Conselho Econômico e Social, uma vez que os soviéticos eram partidários que a organização deveria se dedicar exclusivamente aos problemas concernentes à segurança (DUROSELLE, 1990, p. 420).

Estavam também todos de acordo com a composição do Conselho de Segurança com cinco membros permanentes e seis rotativos, reservando-se aos primeiros o direito de veto. Esta era, na verdade, a questão mais importante. Os representantes das quatro potências consideravam que a exigência de unanimidade no Conselho da Sociedade das Nações pusera tudo a perder. Estavam convencidos que o direito de veto daria consistência às decisões do Conselho, porque o voto convergente dos cinco membros permanentes não deixaria nenhuma dúvida quanto à legitimidade da decisão.

O único senão em relação a essa questão foi apresentada pelos Estados Unidos. Dizia respeito ao exercício do direito de veto. Contrariando posição inicial, Franklin Roosevelt fez comunicar que não poderia aceitar o veto absoluto. Em seu entendimento, quando o Conselho de Segurança acolhesse matéria que envolvesse algum de seus cinco membros permanentes, a potência em questão não poderia lançar mão do veto. Deveria abdicar da decisão em causa própria. Segundo ele, essa forma de resolver controvérsias faz parte da cultura jurídica dos Estados Unidos, sendo assim os norte-americanos não poderiam aceitar que na ONU o procedimento fosse diferente. Consultado por Gromyko, Stalin pronunciou-se frontalmente

contrário a qualquer restrição ao direito de veto. Apesar dos britânicos concordarem com a posição dos soviéticos, não foi possível convencer Roosevelt a mudar sua posição, e a questão foi deixada para ser revivida mais adiante (MEISLER, 1995, p. 11).

A Conferência de Dumbarton Oaks não promoveu, na verdade, nenhuma novidade institucional. A estrutura assumida pela nova organização reproduzia aquela da Sociedade das Nações. Exceção feita, evidentemente, ao Conselho de Segurança, que foi açambarcado pelas grandes potências. A necessidade de criar uma nova instituição, mesmo que praticamente igual à anterior, era determinada pelo interesse das grandes potências de se tornarem fundadoras, o que não havia acontecido antes, pois tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética não participaram da criação da Sociedade das Nações. Apesar da ação diplomática dos Estados Unidos ter sido fundamental para a criação da Sociedade das Nações, o país acabou não integrando a entidade porque a maioria dos membros do Congresso decidiu vetar a iniciativa do Presidente Woodrow Wilson. A União Soviética, por sua vez, participara apenas episodicamente da Sociedade. Não integrou o núcleo original porque, quando a instituição estava sendo criada, os bolcheviques estavam organizando o novo Estado soviético, após terem tomado o poder pela via revolucionária. Para as potências ocidentais reunidas na Conferência de Paz de Paris o Estado soviético era uma aberração, por isso não fazia o menor sentido convidá-lo a participar da Sociedade. A URSS somente foi acolhida pela Sociedade em 1934, mas foi expulsa em 1939, quando de seu ataque militar a Finlândia. Por outro lado, em virtude do destacado papel desempenhado como líderes na luta que então se travava contra as potências do Eixo, a proeminência que ambos os Estados obtiveram no processo de criação da nova organização tanto era considerada razoável como inevitável pelos demais países que compunham o grupo dos Aliados.

Quando os líderes dos Três Grandes se encontraram em Yalta – Franklin Roosevelt, Winston Churchill e Joseph Stalin –, em fevereiro de 1945, as pendências foram rapidamente sanadas. Ao invés dos dezesseis votos que reivindicava, a União Soviética obteve três: para a URSS propriamente dita, para a Ucrânia e para a Rússia Branca. O critério que tornou possível a obtenção desses votos foi que cada uma dessas Repúblicas tinha, pelo menos em teoria, direção própria no domínio dos negócios estrangeiros. E a segunda pendência, que dizia respeito à qualidade do voto dos membros permanentes do Conselho de Segurança, foi superada pela prevalência da tese do veto absoluto. Por outras palavras, ficou estabelecido que cada uma das potências ficaria livre para vetar matéria que dizia respeito aos seus interesses. O argumento que sustentou essa decisão contrária à posição

inicial dos norte-americanos foi a necessidade de haver unanimidade em cada decisão de ação tomada pelo Conselho.

Depois de resolverem as duas questões ainda pendentes, as potências apresentaram uma Declaração sobre a futura organização das Nações Unidas:

“As bases de tal organização foram lançadas em Dumbarton Oaks. Entretanto, não foi possível chegar a um acordo sobre a importante questão do procedimento de voto: a conferência atual resolveu esta dificuldade. Entramos também em acordo para que uma conferência das Nações Unidas seja convocada para São Francisco, nos Estados Unidos, em 25 de abril de 1945, com vistas a preparar a carta desta organização (DUROSELLE, 1990, p. 422).”

A Conferência de São Francisco reuniria as potências signatárias da Declaração das Nações Unidas e todos os países que tinham declarado guerra ao Eixo antes de 1º de março de 1945. O texto do convite aos Chefes de Estado para participar da Conferência foi o que se segue:

“O Governo dos Estados Unidos da América, em nome próprio e em nome dos Governos do Reino Unido, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, da República da China e do Governo Provisório da França convidam o Governo de _____ a enviar representantes à conferência que terá lugar em 25 de abril, de 1945, ou logo depois, em São Francisco, nos Estados Unidos, para preparar uma carta para a organização geral internacional para a manutenção da paz e da segurança internacional (WWII BEHIND..., c2009).”

A Conferência realizou-se na cidade de São Francisco, Califórnia, por sugestão do Secretário de Estado Edward Stettinius. A Conferência ocorreu no War Memorial Opera House e a Carta de São Francisco foi assinada no Veterans Building's Herbst Theatre, blocos que compõem o Memorial and Performing Arts Center, construído em 1932. Para o Secretário, a localização da Conferência na costa oeste do país era uma forma de valorizar o esforço de guerra do país contra os inimigos no Oceano Pacífico. Duas semanas antes da Conferência, no dia 12 de abril, porém, o Presidente Franklin Roosevelt, que, na Conferência de Yalta, havia aceitado a sugestão de Stettinius, sofreu um colapso e morreu. Assim, Roosevelt, um dos principais arquitetos da nova entidade internacional, acabou não assistindo a conferência inaugural, sendo substituído pelo seu vice Harry Truman.

III

Ainda que as decisões mais importantes concernentes ao encaminhamento

das discussões e à estrutura da nova organização internacional houvessem sido tomadas pelas grandes potências, é importante sublinhar que as médias potências, especialmente as da América Latina, desempenharam papel muito relevante ao procurar ajustar os artigos da Carta aos interesses dos Estados com essa posição na estrutura do sistema internacional de poder. As grandes potências preocupavam-se exclusivamente com questões relativas à segurança, ao mesmo tempo em que buscavam exercer absoluto controle sobre todas as instâncias de poder da organização. Os eventuais interesses dos Estados menores ou alguma contribuição que eles pudessem dar ao aperfeiçoamento da Carta eram vistos com desdém ou simplesmente ignorados pelos quatro grandes.

Os vinte Estados da América Latina merecem destaque porque representavam mais de um terço do total dos Estados reunidos em São Francisco. Sua condição jurídica era substancialmente diferente daquela dos demais países periféricos, uma vez que eram Estados soberanos. Era também diferente dos Estados médios da Europa porque contribuíram para a vitória dos Aliados, sem terem tido seu território ocupado ou mesmo atacado pelas potências do Eixo. O que mais os preocupava era a proximidade geográfica dos Estados Unidos e os planos dos dirigentes da grande potência para o pós-guerra. Planos esses que o Governo de Harry Truman teria assim sintetizado: “um hemisfério fechado num mundo aberto” (ROUQUIÉ; BARROS, 1991, p. 319).

A preocupação dos latino-americanos em relação ao comportamento dos Estados Unidos era tanto econômica como militar. Todos haviam feito sacrifícios econômicos para que não faltassem matérias primas para que a indústria norte-americana pudesse atender sem sobressaltos as necessidades de guerra. Com isso, não apenas deram considerável contribuição para a vitória militar, mas também ajudaram diretamente os Estados Unidos a superarem a crise econômica que se abria em 1929. Além de terem condicionado a estrutura econômica de seus países a essa situação, os dirigentes latino-americanos preocupavam-se com a queda da demanda por matérias-primas determinada pelo fim da guerra. Por isso, ansiavam por um plano de ajuda econômica dos Estados Unidos. Reclamavam por uma compensação aos esforços que haviam feito para o êxito dos Aliados. E preocupava-os também as intenções dos norte-americanos quanto às bases militares que haviam instalado em diversos pontos do hemisfério. Todos temiam sofrer pressões para que as bases de provisórias passassem à condição de definitivas.

Bem antes do término da guerra, os latino-americanos já exprimiam abertamente suas inquietações. Na parte final do conflito, tornara-se evidente que os Estados Unidos haviam acumulado enorme poder. De

grande potência regional estava elevando-se para potência global, como as negociações de Dumbarton Oaks revelavam. Era óbvio, como assinala Connell-Smith (1977, p. 214-15), que o aumento da densidade de poder dos Estados Unidos iria se refletir nas relações com os países do hemisfério. Se na condição de potência regional nunca hesitara em praticar intervenções armadas e oprimir os vizinhos menores e mais fracos para impor seus interesses, na nova condição de potência global a disposição de fazer valer seu poder deveria ser, evidentemente, muito maior.

Todos esses problemas foram expostos e discutidos na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, que teve lugar na cidade do México, de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, e que se tornou conhecida como Conferência de Chapultepec.

Os latino-americanos insistiram junto aos Estados Unidos para realizar a Conferência. Interessava-os discutir o andamento das discussões de Dumbarton Oaks. A falta de um compromisso claro dos quatro grandes com a igualdade jurídica dos Estados e as atribuições do Conselho de Segurança eram questões que se os afigurava de grande relevância. Todavia, os latino-americanos não encontraram nos representantes diplomáticos norte-americanos interlocutores com disposição para debater tais questões, pois, afinal de contas, a pauta de Dumbarton Oaks havia sido, em grande medida, fixada pelos próprios Estados Unidos.

Apesar das reticências dos Estados Unidos, os representantes dos Estados da América Latina exprimiram sua preocupação com a possibilidade de a nova organização esvaziar o sistema interamericano, permitindo que os Estados Unidos se sentissem ainda mais livre para a prática do unilateralismo no hemisfério. Em virtude da sintonia diplomática alcançada na Conferência, foi adotada uma resolução que se tornou conhecida como “Ata de Chapultepec”. A partir dela, os delegados latino-americanos reunidos na Conferência de São Francisco puderam agir concertadamente e introduzir algumas importantes emendas na proposta apresentada pelas grandes potências (SEPÚLVEDA, 1995, p. 23).

Uma dessas importantes contribuições foi o artigo 51 da Carta da ONU, que os Estados Unidos propuseram atendendo os interesses dos latino-americanos, que entenderam ser essa uma fórmula para fortalecer o sistema regional frente ao universalismo da ONU:

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas

pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”

A criação do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) foi outra relevante contribuição levada pelos latino-americanos a São Francisco. A idéia do Conselho correspondia à preocupação dos países da América Latina com os problemas econômicos dos médios e pequenos Estados. As normas do Conselho aparecem na Carta nos artigos 61 a 72. O artigo 62 é aquele que define as funções e as atribuições do ECOSOC:

“1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembléia Geral, aos membros das nações Unidas e às entidades especializadas interessadas.

2. Poderá igualmente fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.

3. Poderá preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembléia Geral, sobre assuntos de sua competência.

4. Poderá convocar, de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas, conferências internacionais sobre assuntos de sua competência.”

A importância da intervenção dos países latino-americanos propondo a criação do ECOSOC foi avultando com o passar do tempo. Aos poucos foram sendo criadas as condições necessárias para que as potências médias e os pequenos Estados abrissem espaço dentro da ONU para discutir a questão do desenvolvimento. Prova disso, foi a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948. A partir da criação da Cepal aprofundou-se a reflexão sobre as razões do atraso econômico da região, que resultou na elaboração de uma teoria voltada para a promoção do desenvolvimento do capitalismo nas áreas periféricas. Como conseqüência, assistiu-se a criação de novos órgãos destinados a apoiar o desenvolvimento dos países mais pobres, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, o Organismo para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965,

e outros mais (GONÇALVES, 2005, p. 16-18).

Em conclusão, verificamos que a ONU nasce da necessidade sentida pelos representantes dos países líderes dos Aliados de criar mecanismos institucionais internacionais capazes de assegurar à ordem internacional estabilidade e previsibilidade mediante mais elevado grau de segurança. Por entender que a antecessora Liga das Nações não conseguiu cumprir sua finalidade de zelar pela paz mundial em virtude da existência de falhas organizacionais e de insuficiente engajamento das potências, os negociadores de Dumbarton Oaks introduzem a unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança como principal instrumento de legitimação de intervenção daquele órgão em situações de conflito. Em aberto contraste com o reconhecimento da igualdade jurídica dos Estados que regula a participação de seus membros na Assembléia Geral, a condição de membros permanentes do Conselho de Segurança dos cinco grandes – Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China – era determinada pela superior capacidade militar e dos interesses estratégicos de longo prazo de cada um deles. Na origem, portanto, a concepção da ONU corresponde às necessidades das grandes potências e busca atender prioritariamente seus próprios interesses. Mas na medida em que as discussões avançam e as potências médias, especialmente aquelas da América Latina, decidem participar do processo de construção da nova organização internacional, por meio de pressões diplomáticas exercidas sobre os Estados Unidos introduzem-se mecanismos destinados a prestar apoio ao desenvolvimento econômico de seus membros. Embora as rédeas do poder estivessem nas mãos das grandes potências, que ainda as conservam resistindo a todas as propostas de reforma que a ajustariam aos novos tempos, as potências médias desempenharam importante papel de abrir espaço para a reflexão e a ação da ONU no terreno que mais afeta as potências médias e os pequenos Estados, que é o do desenvolvimento econômico-social.

REFERÊNCIAS:

- BARRACLOUGH, Geoffrey. Introdução à história contemporânea. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/UNB/IPRI, 2002.
- CASTILLO, Monique. A Paz: razões de estado e sabedoria das nações. Rio de Janeiro: DIFEL, 2001. (Coleção Enfoques Filosofia).
- CONNELL-SMITH, Gordon. Los Estados Unidos y la América Latina. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1977.
- CRAIG, Gordon A., GEORGE, Alexander L. Force and Statecraft: Diplomatic problems of our time. New York: Oxford University Press, 1995.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz, 1990.

GARCIA, Eugênio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 01, 2011.

GONÇALVES, Williams; SILVA, Guilherme A. *Dicionário de Relações Internacionais*. Barueri (SP): Manole, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. *Les Difficultés Invincibles des "Projets de Paix Perpétuelle*. In: FERRARI, Jean, GOYARD-FABRE, Simone (Dir.). *L'Année 1796, sur la paix perpétuelle: de Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris: Librairie J. Vrin, 1998.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988.

_____. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEVESQUE, Jacques. *L'URSS et as politique internationale de 1917 à nos jours*. Paris: Armand Colin, 1980.

MAY, Ernest R.; LAIOU, Angeliki E. (Ed.). *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944-1994*. Washington D.C.: Harvard, 1998.

MEISLER, Stanley. *United Nations: the first fifty years*. New York: Atlantic Monthly Press, 1995.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/UNB/IPRI, 2003.

NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ROUQUIÉ, Alain; BARROS, Mary Amazonas Leite de. *O extremo-ocidente: introdução à América Latina*. São Paulo, Edusp, 1991.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Rousseau e as Relações Internacionais*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2003.

SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2003.

SEPÚLVEDA, César. *El derecho de gentes y la organización internacional em los umbrales del siglo XXI*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1995.

SOULIER, Gérard. *A Europa: história, civilizações, instituições*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

WWII BEHIND Closed Doors: Stalin, the Nazis and the West. C2009. Disponível em: <<http://www.pbs.org/behindcloseddoors>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

Recebido em: 15/08/2012

Aceito em: 21/01/2013

A CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY: PRÓS E CONTRAS

Adherbal Meira Mattos*

RESUMO

O presente artigo é uma reflexão da regulação do uso do mar a partir da Convenção de Montego Bay, apresentando aspectos positivos e negativos, sobretudo no que se refere à delimitação do Mar Territorial, o estabelecimento e a delimitação de uma Zona Econômica Exclusiva, a delimitação da extensão da Plataforma Continental e a determinação da "Área". Analisa ainda a regulação normativa e o engajamento nacional, com ênfase na discussão sobre os conceitos de Soberania no Mar Territorial (MT), bem como os Direitos Soberanos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC) sob o prisma legal atinente à competência e jurisdição. Por fim, apresenta a necessidade de competente revisão normativa, em virtude do Pré-Sal e da preservação do meio marinho.

Palavras-chave: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Convenção da Jamaica; novo direito do mar; plataforma continental; Pré-Sal; Direitos Soberanos.

ABSTRACT

The article is a reflexion on the uses of the seas from the establishment of Montego Bay Convention, describing positive and negative aspects concerning Territorial Sea, the delimitations of Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and the Area. It analyses the normative regulations and national determinations with emphasis on Territorial Sea concept, Exclusive Economic Zone and Continental Shelf sovereignty according to its jurisdiction and capacity. At last the article discusses the competent need of normative revision considering Pre-Sal and environmental preservation.

Keywords: UN Convention of the Law at Sea; Jamaica Convention. Continental Shelf; Pre-Sal; Sovereign Rights.

* Professor Titular de Direito Internacional da Universidade Federal do Pará. E-mail: meiram@amazonet.com.br

INTRODUÇÃO

Um Novo Direito do Mar emanou da Convenção de Montego Bay (Convenção da Jamaica, Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar). Apresenta aspectos positivos e negativos, salientando-se, neste trabalho, a delimitação do Mar Territorial, o estabelecimento e a delimitação de uma Zona Econômica Exclusiva, a delimitação da extensão (não mais profundidade) da Plataforma Continental e a determinação da “Área”, quanto à exploração e exploração dos fundos marinhos.

A seguir, este trabalho trata da regulação e do engajamento nacional, enfatizando o instituto da Soberania no Mar Territorial (MT), bem como os Direitos Soberanos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC) em termos de competência e de jurisdição. E analisa, em consequência, a relação Plataforma/ “Área”, propondo competente revisão normativa, em virtude do Pré-Sal e da preservação do meio marinho, sem esquecer a liberdade dos mares e o papel da segurança no contexto de uma estratégia de defesa.

ANÁLISE NORMATIVA

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 10 de Dezembro de 1982, está completando trinta anos, nos quais contribuiu para a caracterização dos novos limites dos espaços marítimos. Num só documento – ao contrário das normas genebrinas que a antecederam – compreende um Preâmbulo, 17 Partes e 9 Anexos, dispondo sobre Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Alto Mar, Estreitos, Estados Arquipélagos, Ilhas, Mares Fechados ou Semifechados, “Área”, Estados sem Litoral, Proteção e Preservação do Meio Ambiente, Investigação Científica Marinha e Solução de Controvérsias.

A Convenção foi complementada, em 1994, pelo Acordo sobre a Implementação de sua Parte XI (o Boat Paper), referente exclusivamente à “Área” (fundo do mar internacional), com vistas a atrair grandes potências que não haviam aderido à Convenção. Para o Brasil, é importante ressaltar que o Decreto nº 1530, de 22 de Junho de 1995, declarou a entrada em vigor da Convenção, a partir de 16 de Novembro de 1994, com fundamento na ratificação de 22 de Dezembro de 1988, a que se seguiu a lei nacional sobre a matéria (Lei nº 8.617, de 04 de Janeiro de 1993), quando nosso Mar Territorial de 200 milhas marítimas (mm) foi substituído por um mar de apenas 12 mm, limite historicamente defendido pela ONU.

O presente Painel trata da CONSOLIDAÇÃO DA REGULAÇÃO DO USO DO MAR, o que envolve a vocação marítima do Brasil, com seus interesses e desafios, no contexto de uma relevância estratégica, política, econômica, jurídica, ambiental e social, com destaque à regulação do uso dos mares e do subsolo marinho. Temos, paralelamente, o envolvimento do País com organismos internacionais ligados à matéria, levando em conta desdobramentos e perspectivas em assuntos relevantes no plano nacional e no plano internacional.

O problema da REGULAÇÃO liga-se, obviamente, ao Direito, o Direito-Norma, de Kelsen, o Direito-Condução, de Cossio, o Direito-Fato Mutável, de Bobbio e o Direito enquanto Valor, de Miguel Reale. No contexto da Nova Ordem Mundial, onde a Cooperação convive com a Integração e com a Globalização, em busca da Coexistência.

Daí emana, em consequência, o relacionamento entre Estado-Nação, Organizações Internacionais e Corporações Financeiras Transnacionais (TNC's), em meio a tecnologias, nanotecnologias, negociações, explorações e explorações, acompanhando a jurisdição insinuante de Ken Booth. Novas normas surgirão, dentro de uma harmonização legislativa, que, por sua própria dinâmica, elidirão uma codificação, mas que exigem o desenvolvimento progressivo da temática (art. 13, 1, a, da Carta da ONU).

Especificamente quanto ao Mar Territorial (jurisdicional), a Convenção fixou sua extensão até um limite de 12 milhas marítimas, onde o Estado costeiro exerce plena Soberania, que se estende ao espaço aéreo sobrejacente, ao leito e ao subsolo do mar. Seguindo a norma genebrina sobre a matéria, abrigou o instituto jurídico da passagem inocente (inofensiva), para todos os navios, de todos os Estados. O Mar Territorial começa na linha de base (que envolve, inclusive, águas interiores) e termina na linha de respeito. Desde o início, a norma genebrina conceituou a linha de base como a linha de baixa-mar, ao longo da costa (daí a preferência pela expressão país costeira, do que país ribeirinho), conforme as cartas náuticas de grande escala, oficialmente reconhecidas, independente dos métodos de traçado (poligonal, curvas tangentes ou linhas paralelas). O Brasil, Estado-Parte da Convenção, em consequência, revogou a Decreto-Lei nº 1.098/70, que dispunha, unilateralmente, sobre um mar de 200 milhas marítimas, e promulgou a Lei nº 8.617/93, que estabeleceu, internamente, um mar de apenas 12 milhas marítimas.

A delimitação em 12 milhas, pela Convenção, foi uma vitória das Nações Unidas, pois o problema se arrastava desde Bynkershøek e Galiani (o tiro do canhão de 3 milhas), na Sociedade das Nações, em 1930 e com a própria ONU, em 1958 e em 1960 (Genebra). Tudo isso envolve a discussão clássica do

mare liberum (de Grotius) e do mare Clausum (de Selden), a que se somam inúmeros atos internacionais e/ou regionais, a exemplo dos Princípios do México, de 1956 e da Declaração de Santo Domingo, de 1972.

O Brasil, de forma unilateral, em 1970, através do Decreto-Lei nº 1.098, criou um mar de 200 mm, com finalidade essencialmente econômica, principalmente, em termos de pesca. Assim, no ano seguinte (1971), o Decreto nº 68459 estabeleceu duas zonas de pesca, de 100 mm cada um, sendo, a primeira – salvo casos especiais não declarados – para a pesca de brasileiros, enquanto a segunda permitia a pesca por estrangeiros autorizados pelo País.

No plano internacional, o problema continuava em aberto, pois nem todos os países podiam ter um mar de tão grande extensão, além de que países como os EUA defendiam meras 3 milhas marítimas, de onde emanaram entraves, até por sua posição no Big Five. E assim, em 1993, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617, de acordo com a Convenção de Montego Bay, de apenas 12 milhas marítimas. Tanto para o Mar Territorial, como para a zona contígua, sobre infrações a normas aduaneiras, fiscais, sanitárias e de imigração.

Na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), o Estado costeiro tem **Direitos Soberanos** para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, renováveis ou não renováveis, das águas, do leito do mar e de seu subsolo. Exerce, também, jurisdição quanto à colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, à investigação científica marinha e à proteção do meio marinho. Sua extensão é de 200 milhas marítimas art. 57, a partir da linha de base (na realidade, pois, 188 milhas marítimas). Os demais Estados gozam, na ZEE, das liberdades de navegação, de sobrevôo e de colocação de cabos e oleodutos submarinos.

O Estado costeiro fixa as capturas permissíveis dos recursos vivos de sua ZEE e determina sua capacidade de captura. Quando não puder efetuar a totalidade da captura permissível, dará acesso a outros Estados ao excedente dessa captura, conforme condições estabelecidas em acordos entre as partes. A Convenção admite a operação de navios de outros Estados na ZEE do Estado costeiro e a lei brasileira vai além, pois permite a realização, por outros Estados, de exercício ou manobras militares, inclusive, as que impliquem o uso de armas ou explosivos, desde que haja consentimento do governo federal.

O Programa REVIZEE (Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos na ZEE), do IBAMA, de 1994, é consequência do IV PSRM, nos termos da Convenção da ONU/82 e da Lei nº 8.617/93. Compreende nove Partes e dois Anexos, visando ao levantamento dos potenciais sustentáveis de

captura dos recursos vivos da ZEE as características ambientais de sua ocorrência, biomassas, potenciais de captura, etc.

A Plataforma Continental do Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas (continentais ou insulares) além de seu Mar Territorial, até, em princípio, uma distância de 200 milhas marítimas. A Convenção admite, porém, uma extensão maior (350 milhas marítimas). Trata-se do aspecto jurídico da plataforma, que começa quando termina o Mar Territorial, na linha de respeito, pois, geograficamente, a plataforma começa muito antes, coincidindo com o leito e o subsolo do Mar Territorial, devidamente normatizado. Observa-se, também, que a plataforma tanto compreende os continentes, com as ilhas. Logo, é possível falar-se numa plataforma submarina (como gênero), de que são espécies a plataforma continental (continentes) e a plataforma insular (ilhas), que incluem rochedos, mas excluem estruturas artificiais.

O Estado costeiro exerce **Direitos Soberanos** sobre a plataforma, para fins de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Compreendem, estes, os recursos minerais e outros recursos não-vivos do leito do mar e subsolo e os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, que, no período de captura, estão imóveis no leito ou subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com o leito ou subsolo. Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas, nem a navegação e outras liberdades dos demais Estados, como a colocação de cabos e dutos submarinos. Os Estados costeiros têm o direito de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção do meio marinho, bem como a construção, operação e uso de ilhas artificiais, instalações e estruturas, admitindo a lei brasileira a condução da investigação científica marinha por outros Estados, com o consentimento prévio do governo do Brasil.

A Comissão de Limites da Plataforma Continental estabeleceu um prazo de até dez anos, após a entrada em vigor da Convenção, para a delimitação da plataforma continental jurídica dos Estados Partes, quando sua extensão máxima seria de 200 milhas marítimas, razão da criação, no Brasil, do LEPLAC (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira), que, no platô paulista, chegou a 350 mm. Para tornar os limites marítimos do País compatíveis com a Convenção da ONU, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617/93. Convenção e Lei falam em exercício de **Direitos Soberanos** sobre a plataforma, para exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. O mesmo ocorre na ZEE. No Mar Territorial, entretanto, há plena **Soberania**. Tudo, de acordo com a Constituição Federal, que considera bens da União o MT e os recursos naturais da ZEE e da PC.

Conforme a Convenção, a “Área” (com seus recursos) é **patrimônio**

comum da Humanidade (art. 136). Este é um dos princípios básicos que regem a “Área”, ao lado da cooperação, fins pacíficos, investigação científica marinha, transferência de tecnologia e proteção de meio marinho. O papel da Autoridade (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos) é fundamental, em termos de políticas de produção. Seus Órgãos principais são a Assembleia, o Conselho, o Secretariado e a Empresa. Sintetiza, esta, o poder da Autoridade e pelo seu Estatuto, atua através de um Conselho de Administração e de um Diretor Geral. A Convenção elenca os seguintes meios para a solução de controvérsias: meios pacíficos, inclusive, conciliação, Tribunal Internacional do Direito de Mar (ênfatizando sua Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos), Tribunais Arbitrais, Tribunais Arbitrais Especiais e a CIJ.

Conforme a Convenção, outro princípio que rege a “Área” é de que o comportamento dos Estados deve pautar-se no interesse da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como da cooperação e da compreensão mútua (art. 138). Daí decorre sua responsabilidade por danos, o mesmo sendo aplicado às organizações internacionais competentes (art. 139). O art. 141 complementa o raciocínio, quanto à utilização da “Área”, somente para fins pacíficos. A investigação científica marinha também deverá ser realizada exclusivamente com fins pacíficos e em benefício da Humanidade (art. 143), seja através da Autoridade, seja através dos Estados Partes. A presença da Autoridade é sensível no plano da transferência de tecnologia (art. 144). O mesmo ocorre com relação à proteção do meio marinho (art. 145) e à proteção da vida humana (art. 146).

Quanto ao aproveitamento de recursos, há dois pontos fundamentais a considerar: as políticas gerais relativas a atividades e o papel da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Quanto ao primeiro ponto, as atividades devem fomentar o desenvolvimento harmonioso da economia mundial e o crescimento equilibrado do comércio internacional, além de promover a cooperação internacional a favor do desenvolvimento de todos os países e, em especial, dos países em desenvolvimento. Quanto ao segundo ponto, as políticas de produção advêm diretamente da Autoridade, a quem cabe a promoção, eficiência e estabilidade dos mercados dos produtos básicos obtidos de minerais (níquel, cobre, cobalto, manganês) provenientes, a participação em conferências, em acordos e a emissão de autorização de produção de minerais provenientes de nódulos polimetálicos (art. 151).

As atividades, pela Convenção, são controladas pela Autoridade, através da Assembleia e do Conselho. A Assembleia, composta por todos os membros da Autoridade, órgão supremo, conforme a Convenção, com poder de estabelecer a política geral sobre todos os assuntos da competência da Autoridade e o Conselho, constituído por 36 membros da Autoridade

– também conforme a Convenção – órgão executivo da Autoridade, que estabelece as políticas específicas a serem seguidas pela Autoridade sobre todos os assuntos de sua competência, contando, para tal fim, com duas Comissões (Comissão de Planejamento Econômico e Comissão Jurídica e Técnica). Assembleia e Conselho contam, ainda, com um órgão burocrático, o Secretariado e com um órgão executor, a Empresa.

O Secretariado compreende um Secretário Geral e o pessoal de que a Autoridade necessitar, com qualificação científica e técnica. O Secretário Geral é eleito pela Assembleia dentre os candidatos propostos pelo Conselho, podendo ser reeleito. É o mais alto funcionário administrativo da Autoridade (arts. 166 e 167). O Secretário Geral e o pessoal da Autoridade exercem funções de caráter internacional (art. 168), inclusive, em termos de cooperação com organizações internacionais e não-governamentais. A Empresa (art. 170), pela Convenção, é o órgão da Autoridade que realiza diretamente as atividades (exploração, aproveitamento, transporte, processamento e comercialização de minerais). A Convenção também dispõe sobre recursos financeiros, estatuto jurídico, privilégios e imunidades da Autoridade (arts. 171 a 185). Os recursos financeiros compreendem contribuições dos membros da Autoridade, receitas provenientes das atividades, fundos transferidos da Empresa, empréstimos, contribuições e pagamentos efetuados a um fundo de compensação.

Segundo a Convenção, a Autoridade tem personalidade jurídica internacional, com capacidade para o exercício de suas funções e consecução de seus objetivos. A Autoridade, seus bens e haveres, gozam de imunidade de jurisdição e de execução (extensiva às pessoas ligadas à Autoridade), de imunidade de busca, requisição, confisco, expropriação ou de qualquer outra forma de detenção, de isenção de restrições, regulamentação, controle e moratórias, de inviolabilidade de arquivos, e de isenção de impostos e de direitos alfandegários. Tudo isso faz da Autoridade, enquanto administração supranacional das riquezas minerais dos fundos marinhos internacionais, um órgão poderoso em termos político-estratégicos.

O Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção e alterou as funções da Autoridade, do Conselho e da Empresa, após consultas feitas às Partes Contratantes da Convenção pelo Secretariado da ONU, envolvendo problema dos custos, conferências de revisão, transferência de tecnologia, limitação de produção, fundo de compensação e problemas ambientais, com ênfase ao poder de decisão do Conselho e da Empresa. A Assembleia Geral da ONU, através da Resolução nº 48/263, de 28 de julho de 1994, aprovou o Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção (Boat Paper) que, de maneira profundamente estratégica, estabeleceu que futuras ratificações, confirmações formais ou adesões à Convenção significariam aceitação do

Acordo, e que qualquer aceitação do Acordo importaria em prévia aceitação da Convenção. Foi, sem dúvida, uma forma inteligente de atrair grandes potências à Convenção, inclusive, quatro membros do Big Five (EUA, Reino Unido, França e China), além da União Européia e de países do quilate do Japão, África do Sul, Itália e Alemanha, em termos de aplicação provisória.

O Acordo reforçou o papel da Autoridade, em termos de custos, de planos de trabalho, de políticas gerais (inclusive de produção), de assistência econômica e de cláusulas contratuais. A Autoridade é – e continua sendo – órgão com amplos poderes de organizar e de controlar as atividades na “Área” (Anexo, Secção 1, 1). Processa, por isso, pedidos de aprovação de planos de trabalho, monitora o cumprimento desses planos, examina tendências mercadológicas, estuda o impacto potencial da produção mineral, adota normas para a proteção do meio ambiente marinho, promove a condução da pesquisa científica marinha e adota tecnologias próprias ao meio ambiente marinho.

A Autoridade exerce funções da mais alta importância, como o acompanhamento das atividades de mineração dos fundos marinhos; as condições do mercado de metais e seus preços; avaliação da condução da pesquisa científica marinha; controle do impacto ambiental; dados referentes à prospecção e exploração; avaliações tecnológicas; avaliação de informações; avaliação de modalidades para operações de empreendimentos conjuntos e estudos das opções de políticas de gestão. Em consequência, as políticas de decisão são estabelecidas pela própria Autoridade, embora em colaboração com o Conselho, o que enfraqueceu a atuação da Assembleia, originariamente prevista como órgão supremo da Entidade.

A política de produção da Autoridade baseia-se no aproveitamento dos recursos segundo princípios comerciais sólidos, as atividades não serão subsidiadas, não haverá acesso preferencial aos mercados para os minerais extraídos e os planos de trabalho obedecerão a cronogramas devidamente aprovados pela Autoridade. Além disso, há um conjunto de medidas em caso de solução de controvérsias, pelas partes e a inclusão dos dispositivos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Como o Acordo é de 1994 e o GATT/94, também, temos, aí embutidos, elementos concernentes a mercadorias (GATT), serviços (GATS), investimentos (TRIMS) e propriedade intelectual, inclusive patentes (TRIPS).

Vê-se, dessa forma, que a política de produção da Autoridade é ampla e abrangente, o que permite a assistência econômica a países em desenvolvimento através da criação de fundos de assistência, principalmente, no caso de serem suas economias seriamente afetadas pela exploração de minerais dos fundos marinhos. A Autoridade, finalmente, exerce

prerrogativas no tocante às cláusulas financeiras dos contratos relativos à exploração na “Área” – protegida, inclusive, por um Comitê de Finanças estabelecido pelo Acordo – quanto a sistemas e a taxas de pagamentos, mineração marinha e ausência de imposição de custos administrativos à Autoridade (e ao próprio contratante), o que enseja a adoção de um sistema de royalties e periódica revisão do sistema de pagamentos à luz das alterações das circunstâncias, de forma não-discriminatória, de comum acordo entre Autoridade e contratante.

O Acordo, em seu Preâmbulo, reafirma os princípios político-jurídicos da Convenção, em termos de liberdade dos fundos marinhos, mas acabou por deturpar a nação de patrimônio comum da Humanidade, a qual, de certa forma, já demonstrara desequilíbrio entre “recursos” e “minerais”. Dois documentos integram o Acordo. O primeiro (Texto) reafirma que Acordo e Convenção (Parte XI) constituem um só instrumento legal, prevalecendo às provisões do Acordo sobre a da Parte XI. Além disso, futuras ratificações ou adesões à Convenção importarão aceitação do Acordo, sendo que a aceitação da Convenção precederá à aceitação do Acordo. O segundo (Anexo) compõe-se de 9 Seções, incluindo custos, presente o poder de decisão da Autoridade – através da Empresa – sobre exploração e exploração dos recursos minerais da “Área”. Cogita, também, de um Comitê Financeiro, com vistas e contratos entre Autoridade e Estados; de transferência de tecnologia, inclusive, através de joint ventures, e da realização de uma Conferência de Revisão (art. 155 §§ I, 3 e 4).

PRÓS E CONTRAS

Vê-se, do exposto, que muita coisa decorreu desde o alcance do tiro do canhão (Binkershöek e Galiani), passando pelo Mare Liberum de Grotius e pelo Mare Clausum de Selden, a que se seguiram Declarações (sem real eficácia jurídica), até chegarmos à Convenção de Montego Bay (com eficácia jurídica). O Brasil – em termos de regulação e engajamento nacional – abriu mão de suas duzentas milhas de Mar Territorial, negociando uma Zona Econômica Exclusiva (não tão exclusiva), dentro, porém, das diretrizes da ONU.

I – Em termos positivos – pra o Brasil e para o Mundo – temos os seguintes aspectos pontuais:

- A delimitação do Mar Territorial de 12 mm, respeitado o direito de passagem inocente (nos moldes previstos nas normas genebrinas)
- Respeito à Soberania (no Mar Territorial) e a caracterização de Direitos Soberanos para a ZEE e para o PC
- Fins pacíficos

- Cooperação (países costeiros e países mediterrâneo)
- Proteção ambiental
- Investigação científica
- Declarações interpretativas
- Adesão
- Denúncia
- Manutenção da zona contígua
- Ênfase aos rochedos (vida humana/vida econômica)
- Distinção entre passagem inocente e passagem em trânsito
- Proteção e preservação do meio marinho
- Solução Pacífica de Controvérsias

Com relação aos três últimos itens, observo o seguinte:

1. Quanto à proteção e preservação do meio marinho, seria interessante cogitar, também, da conservação (e não apenas da preservação), conforme ensina o Direito Ambiental.
2. Quanto à poluição, aplausos pela visão globalizante da Convenção (origem terrestre, atividades na PC, atividades na “Área”, por alijamento, proveniente de embarcações e da atmosfera), complementada por sanções (ações civis e penas pecuniárias). Incidentes passados e recentes comprovam a assertiva (Torrey / Canyon/67, Amoco Cadiz/78, Prestige/02, Golfo do México/10 e Bacia de Campos/12).
3. Finalmente, quanto à Solução de Controvérsias, o estabelecimento do TIDM (Tribunal Internacional do Direito do Mar), com suas Câmaras de Controvérsias e seus Tribunais Arbitrais.

II - Em termos negativos, observo o seguinte:

- O problema das reservas resultou muito confuso da Convenção (art. 309).
- A ZEE não é tão exclusiva, em virtude da concessão de quotas de captura.
- A noção de patrimônio comum da Humanidade é perigosa, pois favorece os interesses dos países centrais, até porque a expressão “patrimônio” lembra propriedade ou domínio.
- Na ZEE e na PC, a legislação nacional, ao aludir a investigação científica por outros Estados, deveria exigir “consentimento prévio

e expresso” do governo federal e não, apenas, “consentimento prévio”. Na ZEE, ao se referir a manobras militares com uso de armas e de explosivos por outros Estados, a lei cogita, apenas, de mero “consentimento”, quando deveria exigir “consentimento prévio e expresso”, também, para garantir a segurança do País.

– No Alto Mar, o tráfico ilícito de estupefacientes deveria ser objeto do Direito de Visita (para indispensável revista e eventual presa), e não objeto de simples e vaga “cooperação” entre Estados.

– O Acordo/94 favoreceu países centrais em detrimento de países periféricos quanto à transferência de tecnologia, que, quando ocorre, costuma ser mais de produção do que de projetos.

– A Seção 3 da Parte XV da Convenção (arts. 279 a 299), ao dispor sobre limites e exceções aos procedimentos compulsórios conducentes a decisões obrigatórias, enfraquece a escolha dos citados procedimentos, que deixam de ser “compulsórios”...

– Por último, o problema do consenso. Válido é o debate em busca do entendimento, principalmente em hipótese complexas e difusas, mas a decisão pelo voto democrático suplanta o consenso. Sigo, aqui, a opinião de meu Mestre e saudoso amigo, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, precisamente sobre a Convenção de Montego Bay.

EXPLORAÇÃO E EXPLOTAÇÃO

A Convenção cogita de Direitos Soberanos na Plataforma Continental, para fins de exploração e de exploração de seus recursos naturais (minerais, e outros recursos não-vivos do leito do mar e do subsolo, além de organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias). Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes (alto-mar) e nem o espaço aéreo. Sua extensão é de 200 mm, admitindo a Convenção uma extensão de 350 mm. Isto entra no contexto dos novos limites do espaço marítimo brasileiro, com base no art. 76, § 5º, da Convenção de Montego Bay, através da apresentação de mapas e de informações com dados geodésicos. A pretensão do Brasil encontra-se em estudos na ONU.

A área reivindicada pelo Brasil junto à ONU, segundo a CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar) compreende cinco zonas especiais (garantida a presença de técnicos nacionais), que são as seguintes: Cone-Amazonas, Cadeia Norte, Cadeia Vitória e Trindade, Margem Continental Sul e Platô Paulista. Trata-se de hipótese legal e legítima de ampliação da fronteira marítima nacional, até o limite de 350 mm, nos termos do citado § 5º do art. 76 da Convenção. Acredito, porém, com base no § 6º do mesmo artigo,

que a extensão de 350 mm possa ser ultrapassada, em casos de elevações submarinas componentes naturais da margem continental como plaquetas, elevações continentais, topos, bancos e esporões, o que fundamentaria uma pretensão praeter legem. O Brasil, contudo, suscitou, apenas, a hipótese do § 5º do mencionado artigo da Convenção.

O conjunto envolvendo PLATAFORMA, ZONA EXCLUSIVA e MAR TERRITORIAL irá incidir sobre a figura da Amazônia Azul, que, por sua vez, incide sobre o problema do Pré-Sal e, em geral, sobre as perspectivas de recursos minerais.

Quanto ao Pré-Sal, temos o problema de sua exploração e exploração na plataforma, o que justifica, por parte do Brasil, a mencionada extensão de 350 mm (e quiçá mais), a fim de garantir a ação de empresas nacionais em área onde o País exerça sua jurisdição. Se a exploração e a exploração ocorrerem em parte do mar internacional (“a Área” - “the Zone”), exigirão parcerias com países centrais, através de contratos especiais - (razão de Roadshows nos EUA, Ásia e UE), o que pode acarretar problemas ao País, em virtude da inevitável defasagem tecnológica das partes interessadas.

No caso de exploração e exploração em áreas de jurisdição nacional há, ainda, o problema imposto pelo art. 20, § 1º da Constituição Federal, que inclui no resultado da exploração do petróleo, gás natural e outros recursos naturais apenas os Estados e Municípios produtores, além do Distrito Federal e órgãos da administração direta da União. De Lege Lata, a despeito (ou em decorrência) do disposto na Lei nº 7990/1989, do Decreto nº 3739/2001, da Lei nº 8001/1990 e do Decreto nº 1/1991, não haverá a participação de outros Estados e/ou Municípios, o que poderá (ou não) ser obviado pela aprovação da Emenda Ibsen Pinheiro (De Lege Ferenda). O problema do petróleo é importante em termos industriais, de segurança nacional, de recursos humanos, de marcos regulatórios e tecnológicos (áreas de produção e áreas de exploração).

Quanto às perspectivas de recursos minerais - em geral - tanto nas 200 mm como além das 200 mm, os estudos do LEPLAC atestam a existência de fósforo, cloreto de sódio, sulfetos polimetálicos, nódulos de manganês, hidrocarbonetos, hidratos de gás (metano) e de crostas cobaltíferas (ricas em cobalto). O fenômeno ocorre em toda a plataforma brasileira (dentro e fora das 200 mm), o que é confirmado, também, pelos dados batimétricos da porção oeste do Atlântico Sul e quanto ao cobalto, além das 200 mm, no Rio Grande do Sul. Trata-se da elevação do Rio Grande, alto topográfico situado na Área (além dos limites da jurisdição nacional), contendo depósitos de crosta cobaltífera, conforme a PROAREA (Comissão de Apoio ao Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do

Atlântico Sul e Equatorial), que efetuou mapeamento geológico de grande importância econômica, política e estratégica. São detalhes que justificam a longa discussão sobre a matéria, pois, pelo art. 76 § 8º da Convenção, os limites da plataforma deverão ser definitivos e obrigatórios. Daí a utilização de dois critérios alternativos e dois restritivos, conforme a minuciosa análise técnica do Almirante Jair Alberto Ribas Marques:

Os alternativos são: 1. O bordo exterior da plataforma pode se estender até a distância de 60M do pé do talude continental; 2. O bordo exterior da plataforma pode se estender até o local onde a espessura sedimentar corresponda a 1% da distância deste local pé do talude continental.

Os restritivos são: Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma não poderão; 1. Ultrapassar 350M das linhas de base; 2. 100M da isóbata de 2.500 metros, sendo que os pontos que constituem a linha do limite exterior não podem estar afastados mais de 60M.

As Forças Armadas brasileiras demonstraram sua preocupação com a vulnerabilidade do espaço marítimo do País, incluindo a área do Pré-Sal. É o que elas denominam de **Amazônia Azul** (Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva – enquanto porções equóreas – mais as riquezas naturais da Plataforma), que compreende a área do Pré-Sal (Rio de Janeiro, S. Paulo e Espírito Santo), e a franja do Pré-Sal, em espaço internacional, além das Ilhas de Trindade e Martim Vaz, Fernando de Noronha e os Rochedos de São Pedro e São Paulo. A **Amazônia Verde** (8.500.000 km²) e a **Amazônia Azul**, incluindo a ZEE e a PC (5.000.000 km²), compreendem uma área total (continental e marinha) de 13.500.000 km². As preocupações das FFAA brasileiras apontam, além da defasagem tecnológica, a Soberania Nacional (pois parte do Pré-Sal encontra-se fora da área sob jurisdição brasileira), o temor de certas ONG's ambientalistas, problemas técnicos em nossos navios de guerra, caças e porta-aviões e a má-vontade de países não-signatários da Convenção de Montego Bay.

Esses e outros detalhes propiciaram um Plano da Marinha Brasileira, através de um Projeto de **Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul**, para monitoramento permanente das águas jurisdicionais nacionais e um Plano de Equipamento e Articulação, composto de metas, integrante de uma estratégia de defesa da área, como um todo, contando com a colaboração da indústria naval, além de parcerias com outros países.

Ao dispor que, na "Área" haveria aproveitamento de seus recursos, a Convenção enfatizou o elemento **econômico**, mas, cogitou, também, de cooperação e de fins pacíficos. Lamentavelmente, o Acordo/1994 (Boat Paper) comprometeu sua universalidade (Alexandre Boto Leite). Trata-se de um retrocesso (Felipe Kern Moreira e Deise Votto Silva), a despeito da

elaboração, pela Autoridade, de um Código de Mineração, para normatizar a exploração dos fundos marinhos, pois, se é verdade que a Autoridade fiscaliza as empresas que exploram a região, é verdade, também, que tais empresas informam sobre suas descobertas, o que prejudica os países periféricos, com menor acesso à pesquisa e menor participação nos resultados financeiros da empreitada. Assim, da noção de patrimônio comum da Humanidade, passou-se a uma administração condominial – por uma holding composta por países centrais – em matérias estratégicas da maior gravidade, como exploração de nódulos polimetálicos, níquel, sulfato e ferromanganês, com altíssimo teor de cobalto.

Os interesses do Brasil SOBRE e SOB o Mar são, comprovadamente, de transcendental importância. Seu sucesso, porém, depende de efetivas e espontâneas negociações, do aproveitamento de novas tecnologias, da progressiva harmonização normativa (afastada a hipótese de codificação, pela natureza dinâmica da matéria) e de seu profundo engajamento em organismos ligados à temática equórea.

É o caso, por exemplo, da OMI (Organização Marítima Internacional), ex-OCMI, em termos de navegação, informações, consultas, inquéritos, poluição e salvaguardas, através de sua Comissão de Segurança Marítima distribuída pelas Américas, Europa, Ásia, África e Oceania. Trata-se de organismo especializado da Organização das Nações Unidas, em cujo contexto também podem ser elencados o PNUMA, a FAO, a OMS, a UNESCO e a própria AIEA. Com relação à OMI, lembro, no passado, a extraordinária contribuição doutrinária do Mestre Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva e, no presente, a positiva menção a ela feita na recente Rio + Dez (a despeito de sua crítica negativa à Convenção de Montego Bay).

Outros organismos também merecem destaque, como o ACOPS (Comité Consultivo sobre Proteção do Mar), o GESAMP (Grupo de Peritos Sobre Aspectos Científicos de Proteção do Meio Marinho), a NAFO (Organização de Pesca do Noroeste do Atlântico), com especial menção ao seu trabalho na Guerra do Linguado, entre Canadá e Espanha e a Organização Hidrográfica Internacional. Acordos internacionais também podem colaborar de forma positiva, razão por que, no momento, lembro a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção Sobre Mudanças Climáticas, ambas, resultantes da ECO/92, sob a égide das Nações Unidas.

CONCLUSÃO

A importância do Novo Direito do Mar estabelecido pela Convenção de Montego Bay em meio às transformações impostas pela Nova Ordem

Mundial é fundamental – diria, mesmo, visceral – para o Brasil e para o Mundo, autêntica vitória da EUNOMIA sobre a ANOMIA. Em termos jurídicos, políticos, estratégicos, táticos, econômicos, financeiros, ambientais e sociais.

Lembro, assim, a clássica e surpreendente advertência de Gilda Russomano, de que a MULTIPLICIDADE DOS INTERESSES NACIONAIS cria SÉRIOS PROBLEMAS à convivência dos Estados, pelas NEGATIVAS OCORRÊNCIAS que acarretam nas relações internacionais, entre as quais, avultam AS QUE DIZEM RESPEITO AO DIREITO DO MAR. No atual mundo integrado e globalizado, esses INTERESSES e essas CONSEQUÊNCIAS adquirem maior gravidade, em face do relacionamento Estado/TNCs, com a revisão do instituto da Soberania e o surgimento de uma Soberania Compartilhada.

Junte-se a tudo isso o tradicional relacionamento Estado/Estado e a conclusão é de que a REGULAÇÃO e o ENGAJAMENTO interessam a países centrais e a países periféricos. A países costeiros e a países mediterrâneos. A países agrupados e a países isolados. E ao Brasil, por sua tradicional vocação marítima, obrigações convencionais e relações internacionais, transnacionais e supranacionais, a que acrescento sua recente participação nos BRICs.

Em termos globais, tratados e convenções livremente negociados, ratificados e geradores de normas cogentes, ao lado de uma diplomacia não-equivocada, ações estruturais e novas tecnologias, contribuirão, através da REGULAÇÃO do Novo Direito do Mar, para o desejável ENGAJAMENTO NACIONAL e INTERNACIONAL. Através da pragmática vinculação de ordenamentos internos a ordenamentos externos – em meio a crises, conflitos, confrontos, hegemonias, desafios e antagonismos – construindo, no desenrolar dos acontecimentos, parâmetros de condução à convivência entre unidades políticas tão diversas. E, conseqüentemente, à COEXISTÊNCIA, que, ao lado da COOPERAÇÃO, segundo Wolfgang Friedmann, busca o equilíbrio entre interesses antagônicos e integra as Novas Dimensões do Direito Internacional.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e, CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRIEDMANN, Wolfgang. Mudança da Estrutura do Direito Internacional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

MARQUES, Jair Alberto Ribas . O Brasil além das 200 milhas. Apresentação ao C-PEM da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

MATTOS, Adherbal Meira. O novo direito do mar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MOREIRA, Felipe Kern; SILVA, Deise Votto. A exploração dos fundos marinho: de patrimônio comum da humanidade à administração condominial. MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2010. v. XIX.

SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e. Direito Ambiental Internacional. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

NAZO, Georgette Nacarato. Os Órgãos Principais Criados pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: ÁGUAS ao Limite Limiar do Século XXI. São Paulo: Soamar, 1999.

RANGEL, Vicente Marotta. A problemática contemporânea do direito do mar. In: BRANT, Leonardo (Coord.). Brasil e os novos desafios do direito internacional. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Correa Meyer. O mar e o direito. Porto Alegre: Ed. Sulina, 1968.

Recebido em: 17/12/2012

Aceito em: 21/01/2013

CIÊNCIA E TECNOLOGIA MILITAR: “POLÍTICA POR OUTROS MEIOS”?

William de Sousa Moreira*

RESUMO

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 se refletiu amplamente na ordem internacional vigente. Um exemplo emblemático da interação entre ciência, tecnologia, poder e política foi o surgimento da arma atômica, em 1945, produto de um extraordinário 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. Merece atenção, nesse caso, como foram estimuladas conexões entre ciência básica, tecnologia e política de estado e, ainda, como essa última se sobrepôs a todas as outras. O presente trabalho tem por objetivo explorar e expor essas inter-relações entre ciência, tecnologia e política, suas influências recíprocas, buscando na experiência histórica e na literatura especializada os fundamentos que permitem desvelar a dimensão instrumental da ciência e tecnologia militar como “política por outros meios”.

Palavras-chave: ciência e poder; tecnologia e política; tecnologia militar e poder.

ABSTRACT

Science and technology have boosted the economic and military power of states that have invested in those areas and understood

Agradecemos ao Ministério da Defesa, proprietário dos direitos autorais, a autorização para a reprodução deste artigo, premiado no Concurso de Artigos Científicos promovido por aquele Ministério nos termos do edital divulgado pela Portaria 1599/MD, de 16 jun. 2011.

* Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF. Trabalho apresentado no VI Seminário do Livro Branco de Defesa Nacional - “A Transformação da Defesa Nacional”, em São Paulo - SP, 31 ago. 2011. O autor agradece as contribuições recebidas dos pesquisadores do CEPE-EGN e do NEST-UFF, particularmente do Professor Emérito Waldimir Pirró e Longo (UFF). E-mail: williamsm2k@yahoo.com.br

their relationship with politics. The strength generated and accumulated is widely reflected in the present international order. A good example of the interaction between science, technology, power and politics was the advent of atomic weapons, in 1945, result of combined effort of scientific research and political mobilization. It is remarkable that this process has started in previous decades in an environment of academic cooperation, which changed when the scientists realized the potential of the discovered energy source. It is worth noting, in this case, the way connections between basic science, technology and state policy were stimulated, and how the latter surpassed all the others. The purpose of this paper is to explore and unveil those relationships, as well as their reciprocal influences, by searching in historical experience and specialized literature the basis that allow us to understand the instrumental dimension of science and military technology as “politics by other means”.

Keywords: science and power; technology and politics; military technology and power.

INTRODUÇÃO

As crescentes aplicações tecnológicas da ciência contemporânea alavancaram o potencial econômico e militar dos países que foram capazes de tomar a dianteira em termos de produção científica e de inovação. O poder gerado e acumulado por esses países foi indutor da reconfiguração, à conveniência deles, da ordem internacional vigente, notadamente no último século.

Um exemplo emblemático da interação entre ciência, tecnologia, política e defesa foi o surgimento da arma atômica, em 1945, produto de um extraordinário esforço combinado de pesquisa, mobilização política e suporte financeiro. É notável que, no plano científico, essa empreitada tenha se desenvolvido nas décadas anteriores em ambiente de cooperação acadêmica, algo que mudou radicalmente quando os cientistas se deram conta do potencial da energia que estavam descobrindo. Merece atenção, nesse caso, como foram estimuladas conexões entre ciência básica, tecnologia e política de estado e, ainda, como essa última se sobrepôs a todas as outras, impondo as “razões de estado”.

O presente trabalho pretende explorar essas inter-relações entre ciência, tecnologia e política, suas influências recíprocas e os fundamentos que justificam a visão da ciência e tecnologia militar como “política por outros meios”, numa analogia à dimensão instrumental da guerra, apontada por Clausewitz “como continuação da política por outros meios”. A melhor

compreensão dessas relações pode contribuir para a reflexão acerca da política e da gestão tecnológica¹ de interesse da defesa.

CIÊNCIA, TECNOLOGIA, PODER E POLÍTICA

Os séculos XVI e XVII viram florescer a Revolução Científica e, com ela, novos olhares sobre as relações entre o homem e a natureza. Saber foi associado a poder e o ser humano elevado ao centro das reflexões e à condição de principal beneficiário da ciência.² Surgiu a ideia de progresso a partir da razão e houve a valorização do indivíduo e sua subjetividade. Transformações filosóficas, políticas e culturais impulsionaram o mundo eurocêntrico no sentido de restabelecer o “*imperium hominis*”.

O modo de perscrutar o conhecimento se distanciou da tradição escolástica e medieval. Tornou-se imperativo aprender a ler o “grande livro do mundo”,³ que guardava as chaves de nosso progresso. A “nova ciência” tornou-se mais ativa e menos contemplativa, valorizando a observação e o método experimental e, sobretudo, rompendo com a antiga separação entre o saber teórico (“*episteme*”) e a técnica (“*téchne*”). Essa forma mais utilitária e pragmática de entender a ciência e a condição humana se decantou ao longo da modernidade e prefigurou transformações econômicas, sociais e políticas. Problemas passaram a ter soluções estudadas pela ciência e as hipóteses daí advindas puderam ser testadas pela aplicação prática (MARCONDES, 1997, p. 151). Nessa dinâmica histórica emergiu e prevaleceu um sistema de produção cada vez mais dependente de conhecimento e de atividades inventivas.

Ciência e tecnologia⁴ nem sempre caminharam juntas. O desenvolvimento

¹Gestão tecnológica é, basicamente, a administração dos aspectos relacionados com ciência e tecnologia, inovação e difusão, negócios tecnológicos que envolvem patentes, pacotes tecnológicos, licenciamento, contratos de transferência de tecnologia, além de outras atividades relacionadas com serviços técnico-científicos (INPI, 2010).

² Francis Bacon (1561-1626) foi o autor da máxima “*knowledge is power*”. A palavra “saber” é empregada no sentido de um conjunto de conhecimentos úteis sobre a natureza, estabelecidos de forma sistemática e segundo o método empírico; “poder” sugere a capacidade do ser humano de usar esses conhecimentos para dominar e transformar a natureza em seu benefício. O saber não tem valor em si mesmo, mas apenas quando serve como meio de transformação a favor dos homens. (BACON apud HELFERICH, 2006, p. 150).

³ Metáfora atribuída a Galilei Galileu (1564-1642), que considerava o grande livro do mundo (também citado como grande livro da natureza), escrito em linguagem matemática.

⁴ Neste trabalho, “ciência” é entendida como “conjunto de atitudes e atividades racionais, dirigidas ao sistemático conhecimento com objeto limitado, capaz de ser submetido à verificação.” (TRUJILLO FERRARI, Alfonso, apud LAKATOS e MARCONI, 1991, p. 19). “Tecnologia” é o conjunto organizado de conhecimentos científicos, empíricos e intuitivos, utilizados na produção e na comercialização de bens e serviços (SÁBATO, 1976; LONGO, 2007).

experimental de máquinas a vapor, por exemplo, particularmente a de James Watt (1736-1819), antecedeu as formulações teóricas de Sadi Carnot (1796-1832),⁵ que fundaram as bases da Termodinâmica. Não obstante, a partir da segunda revolução industrial, em meados do século XIX, a ciência foi se tornando a base dos avanços tecnológicos inovadores, que anteriormente se moviam mais pela intuição e pelo empirismo. A pesquisa aplicada proporcionou melhores condições para que atividades inventivas se transformassem em novos produtos e serviços. É digno de nota o bem-sucedido modelo de pesquisa desenvolvido por Thomas Alva Edison (1847-1931), em Menlo Park, Nova Jersey (EUA), uma verdadeira “fábrica de tecnologia”, que gerou cerca de mil patentes e elevado número de inovações, dinamizando vários setores da economia norte-americana.⁶

O resultado desse processo é que os países mais capacitados a produzir conhecimentos científicos, aplicações tecnológicas e produtos e serviços inovadores tornaram-se ou consolidaram-se como grandes potências mundiais: EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Japão e outros.

A crescente inter-relação entre ciência e tecnologia foi marcada com o acrônimo singular C&T, ao qual se agregou posteriormente o conceito de inovação,⁷ resultando em CT&I. As conexões com o poder se consolidaram a ponto de gerar interpretações críticas, segundo as quais a “razão instrumental”, fruto da tradição moderna, transformou a ciência e suas aplicações tecnológicas em formas de dominação. Assim é que os avanços alcançados terminaram por viabilizar campanhas de conquista colonial e sangrentas disputas imperialistas por espaço, recursos e poder. Nessa visão, a ciência teria deixado de ser uma forma de acesso aos conhecimentos verdadeiros em prol da humanidade em geral, para tornar-se um instrumento de dominação, poder e exploração, contrária ao espírito iluminista e à emancipação da Humanidade (MARCUSE, 1998; HORKHEIMER, 2007, p.98,133).

De fato, o poder da ciência e da tecnologia tem seu lado sombrio, na medida em que gera efeitos colaterais severos: degradação ambiental em

⁵ Somente em 1824 foi publicada a obra “Reflexões sobre a Potência Motriz do Fogo”, do francês Nicolas Léonard Sadi Carnot, considerado um marco inicial da Termodinâmica.

⁶ “Fábrica de tecnologia” foi a expressão utilizada por Jorge A. Sábato (1976) para designar laboratórios, institutos e centros de pesquisa em geral. No caso de Menlo Park, entre as notáveis contribuições de Thomas Edison encontram-se a lâmpada elétrica incandescente, o gramofone e o cinescópio.

⁷ Inovação é a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços (Art. 2º. da Lei no 10.973, 2 dez. 2004).

escala planetária; hierarquias segregadoras entre “os que têm e os que não têm” (“haves” e “have-nots”); manipulações sem limites de formas de vida; e, como propõe Sheilla Jasanoff,⁸ a “subordinação das capacidades humanas à própria lógica impessoal e destrutiva da racionalidade e da dominação”. O antigo mito de Ícaro e seus possíveis equivalentes contemporâneos nos alertam para os riscos das tecnologias (JASANOFF, 2008, p. 746). Poderiam servir de exemplos dos tempos atuais o desastre do ônibus espacial Challenger (EUA, 1986) e o acidente nuclear de Tchernobil (Ucrânia, 1986), entre tantos outros.

Independentemente de considerações ético-normativas, o fato é que, no sistema capitalista de produção do mundo globalizado, os conhecimentos e tecnologias de ponta que geram diferencial competitivo tornam-se fatores de segurança nacional e, naturalmente, despertam o interesse da política.⁹ Pode-se citar como exemplos a energia nuclear, os microprocessadores, as tecnologias de informações e comunicações (TIC), a nanotecnologia e a biotecnologia. Isso porque dão origem a inovações capazes de alavancar o sistema produtivo – e o poder econômico, ou os meios de força – e o poder dissuasório.

Em termos de relações de poder¹⁰ no sistema internacional, a tecnologia e o uso da força têm estreita relação. No pensamento realista, quanto maior o desenvolvimento científico e tecnológico próprio, e menor o de eventuais oponentes, melhor. Desde os remotos tempos das lanças e espadas até os sistemas de armas de última geração, a conduta do combate, real ou virtual, e seu resultado podem ser relacionados, em alguma medida, à tecnologia disponível. O modo de combater raramente permaneceu inalterado por muito tempo, uma vez que grupos em conflito continuamente buscaram desenvolver métodos de maximizar suas vantagens relativas. Nesse sentido, novas táticas e tecnologias de armas foram e têm sido objetos de elevado interesse, principalmente das partes mais fracas. Assim é que a preocupação com a “transferência de tecnologia” ou seu aprendizado já se mostrava urgente em Ovídio (43-17 a.C.): “faz est et ab hoste doceri”¹¹ (HEUSER, 2010, p. 40).

⁸ Sheilla Jasanoff é Professora de Estudos de Ciência e Tecnologia na Universidade de Harvard.

⁹ Política como expressão genérica de referência à classe e às instituições políticas representativas da sociedade, típicas de um sistema democrático.

¹⁰ Poder no sistema internacional é entendido como a capacidade de uma unidade política impor independente sua própria vontade. Segundo Raymond Aron (2002, p. 99), ele é sempre relativa.

¹¹ “É lícito aprender até com o inimigo” (Metamorfoses de Ovídio 4, 428).

As grandes potências têm essa consciência e não descuidam da sigla CT&I, pelo contrário, a colocam na mais alta prioridade da agenda nacional. Isso explica iniciativas como a criação em 1958, nos EUA, da “Advanced Research Projects Agency” - ARPA, depois DARPA (“Defense”),¹² numa reação ao surpreendente sucesso da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ou ex-União Soviética, no lançamento do Sputnik, o primeiro satélite artificial. O impacto desse evento sobre a opinião pública foi significativo, demandando respostas à altura no plano político e das políticas públicas. O objetivo original da agência criada era manter a superioridade tecnológica dos EUA e alertar contra avanços de adversários potenciais. Na atualidade, a DARPA incorpora a tarefa de produzir inovações e “surpresas” tecnológicas de emprego militar, voltadas para potenciais inimigos.¹³

A pesquisa e o desenvolvimento (P&D) de tecnologia de aplicação militar ou dual¹⁴ tendem a gerar conhecimentos de vanguarda e constituir o chamado “estado da arte”. São, assim, importantes para o sistema de CT&I, principalmente pelo potencial de elevar o patamar tecnológico nacional e produzir efeitos de arraste. Não surpreende, pois, o fato de o Pentágono (EUA) ter financiado 58% dos cientistas norte-americanos que, por suas descobertas, vieram a ser laureados com o Prêmio Nobel de Química e 43% dos que receberam o prêmio em Física. (LIEBERMAN, 1999, p. 13-14).

Cabe destacar que, na atualidade, a “nova economia” é altamente competitiva, baseada em inovações e, portanto, dependente do nível de CT&I alcançado nos diversos setores produtivos. Como especulou Alvim Toffler, essa economia “já não se assenta nos músculos, mas no cérebro, é intangível, mas manipulável, comporta a interação de conhecimentos sob regras contextuais diferentes, suprime as distâncias...”¹⁵ A questão do crescimento econômico e da competitividade tornou-se um desafio bem mais complicado e incerto do que se imaginava na época da Guerra Fria, cuja agenda de segurança obliterava as demais. “Esse desafio parece ter conformado novo campo de disputa, com um novo conjunto de regras para a competição” (LEE, 1997, p. 3). É nesse contexto que Estados e empresas

¹² A ARPA foi renomeada para “DARPA” (Defense Advanced Research Projects Agency) em 1972.

¹³ Disponível em: http://www.darpa.mil/our_work/ Acesso em: 20 jul. 2011.

¹⁴ Tecnologia dual é a que tem uso militar e aplicações civis.

¹⁵ “Em Lisboa, Toffler alerta para ‘mudanças caóticas’ do mundo”. UOL Notícias, 25 fev. 2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/lusa/2008/02/25/ult611u76953.jhtm>. Acesso em: 12 jun. 2011.

lutam pela qualidade de suas inserções na economia globalizada, cujos reflexos se observam internamente no nível de emprego, renda, bem-estar e paz social, entre outros aspectos de interesse da política.

Ciência, tecnologia, inovação, economia, competitividade, desenvolvimento, bem-estar social, estabilidade, poder, conflito, dissuasão, eis alguns constructos anteriormente mencionados que montam uma complexa e intrincada realidade. Nela, com frequência se contrapõem visões de mundo, interesses (nacionais, corporativos, comunitários ou pessoais), ideologias e estruturas de poder (nem sempre visíveis) com potencial antagônico, ou conflitivo, cujo trato não pode prescindir da política, seja por sua capacidade de lidar com as contendas, seja por seu potencial de criar mecanismos capazes de acomodar dissensões e tornar a convivência possível.

Nesse mister, o Estado é o lócus por excelência do poder e dos canais institucionais capazes de drenar as legítimas aspirações (e pressões) da sociedade e seus diversos grupos de interesse. Ele detém o monopólio do uso organizado e legítimo da força e, em termos de mercado produtos de defesa de alta tecnologia,¹⁶ costuma ser monopsonista. Desse modo, é por meio de suas instituições que as políticas públicas e os marcos normativos são concebidos, debatidos e formulados. Sobre essa base, os gestores de CT&I de interesse da defesa devem considerar a dimensão política dos empreendimentos científico-tecnológicos, assim como o impacto socioeconômico e as possibilidades e limitações da ciência e da tecnologia na formulação de políticas públicas para o setor.

CT&I E SOCIEDADE

Em geral, pode-se afirmar que o ser humano é movido por alguns interesses básicos: viver mais, trabalhar menos, esquivar-se da dor, assegurar a procriação, superar barreiras físicas e temporais, gozar do conforto, do lazer e da cultura, e explorar novos mundos em seu benefício. Em todas essas áreas, os avanços científicos e tecnológicos criaram melhorias significativas, cristalizando a importância do acrônimo CT&I no imaginário popular. Estamos a esperar que novas descobertas nos livrem de males, como a doença e a fome, nos ampliem a qualidade de vida no planeta ou nos produzam mundos imaginados. Alimentamos essa esperança com a arte ficcional aplicada à ciência, seja por meio da literatura, do cinema ou outras formas de estímulo ao espírito humano. Não é à toa que recordes de bilheteria foram acumulados em filmes como

¹⁶ Plataformas de combate e sistemas de armas sofisticados (navios, submarinos, aviões, satélites etc.).

“2001 Uma Odisseia no Espaço”, “Guerra nas Estrelas”¹⁷ e tantos outros que encantaram gerações.

No “mundo real”, as implicações políticas e sociais de determinados avanços tecnológicos são inequívocas. Os estudos sobre CT&I revelam como recursos materiais, artefatos e tecnologia tornam a sociedade viável ou mesmo “durável” (Bruno Latour, apud WAJCMAN, 2008, p. 707). As bicicletas e a internet foram instrumentos de emancipação da mulher; a energia e as armas nucleares vêm moldando o sistema internacional desde os anos 50 (BIJKER, 2008, p. 681); a popularização dos recursos da tecnologia da informação, com a Internet e os “smartphones”, resultou no desenvolvimento de grandes redes de relacionamento que têm influenciado diretamente as relações políticas e sociais em diversos países. Surgiu o “cidadão 2.0”, conectado e interagindo em tempo real com os acontecimentos no mundo, com acesso a um universo de informações em contínua expansão.

Por outro lado, a política também influi no desenvolvimento das tecnologias. Assim é que a opção por sistemas de mísseis antibalísticos só pode ser explicada a partir da dinâmica dos processos decisórios da política externa entre EUA e a antiga URSS, no contexto da Guerra Fria. O acidente nuclear ocorrido em Fukushima, no Japão em 2011, gerou enormes pressões políticas sobre programas nucleares em diversos países, reacendendo o debate sobre soluções para o problema energético, em que formas alternativas de energia ganharam força. A coalisão que integra o Governo alemão anunciou que iria fechar as usinas nucleares até 2022.¹⁸

No Brasil, decisões políticas de Estado possibilitaram o sucesso de programas mobilizadores estratégicos, como o PROALCOOL e o Programa Nuclear. Incentivos na área da pesquisa agropecuária ajudaram a tornar o país um dos maiores produtores de alimentos do mundo e possibilitaram a ascensão de centros de excelência como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Por outro lado, decisões políticas também moldaram ou deram rumos específicos a esses desenvolvimentos. É conhecida a imagem do então Presidente da República, Fernando Collor,

¹⁷ “2001: A Space Odyssey” foi um filme produzido e dirigido por Stanley Kubrick, exibido a partir de 1968, escrito em parceria com Arthur C. Clarke. “Star Wars” deu nome a uma série de seis filmes também de ficção científica, escritos por George Lucas, o primeiro dos quais foi exibido em 1977.

¹⁸ Alemanha anuncia fechamento de todas as usinas nucleares até 2022. BBC Brasil online. 30 maio 2011. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110530_alemanha_nuclear_rw.shtml. Acesso em: 25 jun. 2011.

em 1990, jogando uma pá de cal sobre o buraco para testes de materiais nucleares, construído na Serra do Cachimbo (PA).¹⁹

O exame dos avanços no campo da CT&I no último século sugere que esse se tornou realmente uma arena de disputas, que se materializam e se retroalimentam na própria dinâmica do processo de produção e transformação de conhecimento em inovação. Disputas por recursos (humanos, materiais e financeiros), que dependem de políticas apropriadas; por direito de propriedade intelectual, que depende de uma Justiça especializada eficaz; por marco regulatório adequado, que depende de concertações políticas; disputa pelo estabelecimento dos padrões de mercado, que depende da eficácia do sistema nacional de inovação como um todo. São questões que requerem políticas públicas apropriadas, ou seja, atuação das instituições públicas e das representações da sociedade civil. Torna-se, pois, “cada vez mais difícil separar as fronteiras da tecnologia das fronteiras da política” (JASANOFF, 2008, p. 759).

Convém lembrar que os custos de P&D são elevados, os investimentos de longo prazo e os riscos substantivos. Claro está que a iniciativa privada nem sempre estará disposta e empreender tal esforço, o que requer, em certos casos de projetos estratégicos para o país, a aplicação do poder de fomento do Estado. Em todos os casos, é fundamental a criação de um ambiente de estímulo à inovação, propício ao engajamento de cientistas e pesquisadores, universidades e instituições de CT&I, empresas, indústrias e outros setores da sociedade.

Isso traz à tona o conceito de propriedade intelectual (PI), um sistema de direitos para premiar e proteger as criações do intelecto humano e, por essa via, estimular a atividade inventiva. O princípio é que a divulgação do conhecimento e das informações básicas para a fabricação de um determinado produto pode beneficiar a coletividade que, em contrapartida, assegura ao inventor certos privilégios de exploração comercial do produto por determinado período de tempo.

Com o desenvolvimento do comércio e da tecnologia, esse sistema de direitos foi acolhido pelas instituições políticas, havendo registros históricos já no início da idade moderna. Um dos primeiros códigos de patentes foi instituído na cidade de Veneza (1474), polo mercantil mediterrâneo. O propósito era estimular e atrair artífices e artesãos estrangeiros para,

¹⁹ A área nuclear é particularmente propícia a crises, por estar continuamente sob pressão externa e ser palco de intensa disputa de poder no sistema internacional. Um histórico da política na área nuclear consta no livro ANDRADE, Ana Maria R. A opção nuclear: 50 anos rumo à autonomia. Rio de Janeiro: MAST, 2006.

por meio da atividade criadora, fomentar o próspero comércio da região (GRANDSTRAND, 2005, p. 267-275). Esse sistema se desenvolveu na Europa e ganhou importância à medida que houve sua institucionalização, inicialmente no plano interno dos países, posteriormente por meio de tratados internacionais, como a Convenção da União de Paris (1883), que regulou patentes, marcas e designs, e a Convenção de Berna (1886), que cuidou da proteção de trabalhos literários e artísticos (direitos de autor).

A partir do final do século XX, teve início o que Ove Grandstrand (2005, Loc. cit.) chamou de “Era Pró-Patente”, caracterizada por um intenso ativismo na política externa dos países mais industrializados que levou ao fortalecimento dos tratados e esforços internacionais de coordenação e harmonização dos sistemas de propriedade intelectual. O fim da União Soviética e a forte pressão diplomática dos EUA e seus aliados criaram as condições para a concretização do acordo “Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights” - TRIPS (1994), que levou para o âmbito da Organização Mundial do Comércio as questões legais relativas à PI, sobrepujando a oposição de países em desenvolvimento ou menos capacitados em termos de inovação.

Uma vez mais se mostra o potencial conflitivo das disputas de poder nas questões de CT&I, dessa vez no campo da propriedade intelectual em âmbito global. Servem de exemplo as tensas negociações internacionais em que o Governo brasileiro foi capaz de impor a “quebra” ou “licenciamento compulsório” de patentes relativas a medicamentos vitais ao combate a doenças graves, como a AIDS.²⁰

Como sustenta Wiebe Bijker (2008, p. 682)²¹ com propriedade, a tecnologia é importante “para o povo, para o planeta e para o lucro e, portanto, para a política e para a formulação de políticas públicas”. Não há, pois, como dissociar a política e o poder público dos processos e análises inerentes à CT&I.

INSTITUCIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Observou-se desde o período Pós-II Guerra Mundial a crescente organização e institucionalização do setor de CT&I no Brasil, com a criação

²⁰ “Governo quebra patente de droga anti-Aids; laboratório critica decisão”. Folha Online. 04 mai. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u134994.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2011.

²¹ Wiebe B. Bijker é Professor de Tecnologia e Sociedade na Universidade de Maastrich (Países Baixos).

do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq - 1950),²² da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP - 1967), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT - 1985), que deram dinamismo aos processos de desenvolvimento tecnológico em âmbito nacional. Os estados da Federação também criaram instituições com finalidades semelhantes, como as fundações de amparo à pesquisa: a FAPESP (1960), em São Paulo, e a FAPERJ (1980), no Rio de Janeiro, entre outras. Há ainda as universidades, centros e institutos de pesquisas, institutos dedicados às tecnologias industriais básicas (INPI, INMETRO).²³ Cumpre mencionar os sistemas setoriais dos Ministérios, como o da Defesa, que se ramifica pelas três Forças Armadas, com diversas instituições de ciência e tecnologia.

A dimensão política da tecnologia de interesse da Defesa se estampa também nas políticas públicas, estabelecidas em documentos de alto nível, desde a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa - END (BRASIL, 2008), até as políticas públicas setoriais, como o Plano de Ação de Ciência e Tecnologia e Inovação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com seus eixos estruturantes e programas mobilizadores. Revela-se também por meio da política externa, nos diversos tratados e acordos de cooperação estabelecidos e, também, pela postura ao lidar com os regimes internacionais voltados à não proliferação de armas de destruição em massa, que limitam o acesso a tecnologias e bens sensíveis.

Serve de exemplo o anúncio pela END da decisão brasileira de dominar a ciência nuclear para fins pacíficos e de não mais assinar termos aditivos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) sem que haja substantiva contrapartida por parte das potências desenvolvidas no que tange ao desarmamento nuclear. Outra importante política adotada é a de buscar o desenvolvimento autóctone de tecnologias críticas, vitais para projetos em setores estratégicos, como o aeroespacial, o cibernético e o nuclear. “Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento”, afirma o documento. Desse modo, o Brasil emite mensagens ao exterior, ressaltando que sua natureza pacífica é apoiada na opção de manter-se soberano. Essas são decisões políticas que têm impacto substancial sobre a forma como o Estado irá estimular a CT&I no país.

²² Posteriormente “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (CNPq).

²³ INPI é o Instituto Nacional de Propriedade Industrial. INMETRO é o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

POLÍTICA, TECNOLOGIA MILITAR E “OUTROS MEIOS”

Quando o conhecimento transformado em inovação tem potencial de alavancar o poder militar, as barreiras de proteção ao conhecimento logo se erigem. Surge então o “cerceamento tecnológico”, entendido como “práticas no sentido de restringir ou negar o acesso ou a posse de tecnologias e bens sensíveis por parte de terceiros”. Trata-se de um problema de pelo menos duas faces. Por um lado, países detentores das tecnologias sensíveis zelam por mantê-las exclusivas, dando à ciência e à tecnologia um sentido instrumental, como fontes líquidas de poder militar, econômico e, conseqüentemente, político. Por outro, países que não as possuem, ou que almejam aumentar seu poder relativo no sistema internacional, lutam por alcançá-las. Um caso emblemático no século XX que pode auxiliar a compreensão da gênese e da dinâmica do cerceamento foi o avanço da física atômica e a descoberta da fissão nuclear.

Inicialmente, o ambiente político que se estabeleceu na Alemanha a partir de meados da década de 1930 tornou-se muito desfavorável a uma parcela importante dos cientistas que atuavam em centros de pesquisas, tendo provocado uma verdadeira evasão de cérebros do território alemão. Alguns nomes mostram a magnitude do “brain drain” ocorrido: Albert Einstein, Edward Teller, Rudolf Peierls, Otto Robert Frisch e Lisa Meitner, entre outros. Ironicamente, alguns desses brilhantes cientistas que se refugiaram no exterior poderiam ter trabalhado em prol da Alemanha, mas não o fizeram em função das perseguições estabelecidas pelo regime nazista. Tal fato contribuiu para que a balança científico-tecnológica durante a II Guerra Mundial pendesse para o lado dos “aliados”, o que mostra como a política pode impactar o mundo da ciência.

No que tange ao desenvolvimento propriamente dito da física nuclear, enquanto as discussões se desenvolveram isoladamente no campo da física e da química, informações foram trocadas, papers publicados e os avanços teóricos divulgados em seminários entre pesquisadores de diversas nacionalidades. A partir do momento que se compreendeu melhor o potencial da energia nuclear, tudo mudou. O ano de 1939 foi um marco nessa mudança, pois nele ganhou divulgação a descoberta da fissão nuclear por pesquisadores alemães. Em dezembro de 1938, o químico alemão Otto Hann enviou carta a Lisa Meitner, emigrada para a Suécia, informando que havia detectado a presença do elemento bário, após bombardear o núcleo de urânio. Suas explicações a partir de reações químicas não eram convincentes e coube à cientista refugiada na Suécia, após refletir com seu sobrinho, o físico Otto Frisch, responder a correspondência com a explicação sobre o fenômeno. No que ela denominou “fissão nuclear”, ocorria a quebra

e divisão do átomo de urânio, produzindo dois outros mais leves (bário e criptônio) e provocando grande liberação de energia.

A notícia foi se espalhando e a experiência passou a ser reproduzida, confirmando a hipótese da fissão nuclear, aguçando nos cientistas que tiveram acesso às informações o temor sobre o uso dessa energia para fins bélicos. Dois deles, Leo Szilard e Eugene Wigner, temendo não serem ouvidos em suas preocupações, decidiram recorrer ao prestígio de Albert Einstein, e o convenceram a redigir uma carta ao Presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt (CAMARGO, 2006, p. 68). Einstein a escreveu, alertando para a possibilidade de os alemães desenvolverem uma bomba atômica e, ademais, chamando o poder político à responsabilidade perante a situação de perigo que se prenunciava:

[...] Pode ser possível provocar uma cadeia de reações nucleares numa grande massa de urânio [...] Esse novo fenômeno poderia ser usado na construção de bombas [...] extremamente poderosas [...]. Perante a situação, o senhor [Presidente F. D. Roosevelt] pode pensar que é desejável ter mais contato permanente entre a Administração e o grupo de físicos que trabalham em reações em cadeia nos Estados Unidos. Uma forma possível de alcançar este objetivo pode ser o senhor confiar esta tarefa a alguém de sua confiança [...] Sua tarefa pode compreender: a) abordar aos Departamentos Governamentais, mantê-los informados sobre o desenvolvimento e apresentar recomendações para a ação do Governo, dando especial atenção ao problema de garantir fornecimento de minério de urânio [...]; b) acelerar o trabalho experimental, que está atualmente sendo feito dentro dos limites dos orçamentos dos laboratórios das universidades, fornecendo fundos [...] (Albert Einstein, 1939).²⁴

É notável que a iniciativa de buscar apoio e envolver o poder político, no caso o governo, tenha partido dos próprios cientistas, que costumam gostar de autonomia e pouca interferência oficial. A carta levaria algum tempo para surtir o efeito desejado, mas ela pode ser considerada um impulso para a decisão posterior de estabelecer o Projeto Manhattan, talvez o maior projeto mobilizador da história, que levou à construção das bombas atômicas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki. A missiva em questão foi escrita em agosto de 1939 e entregue ao Presidente Roosevelt em outubro,

²⁴ Tradução livre de extrato de carta de Albert Einstein ao Presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt, datada de 2 de agosto de 1939. Disponível em: http://pt.wikisource.org/wiki/Carta_de_Albert_Einstein_para_Franklin_Delano_Roosevelt. Acesso em 20 abr. 2011.

com o auxílio de um intermediário; as primeiras ações concretas foram efetivadas dois anos depois e, apesar do monumental esforço de mobilização empreendido em torno desse projeto, o resultado final²⁵ só foi obtido em 1945, com o teste e lançamento das bombas. Isso evidencia que a dinâmica científico-tecnológica e a dinâmica política têm lógicas próprias e demandam tempo para serem harmonizadas.

O Projeto Manhattan foi cercado de sigilo e conduzido pelas “razões de estado”. Em função disso, a humanidade em geral tomou conhecimento daquela nova forma de energia a partir dos resultados devastadores sobre as cidades japonesas, o que levaria, no pós-Guerra, a tremendos esforços de controle da “ciência nuclear”. Contudo, logo se percebeu que a tecnologia nuclear teria grande potencial de impulsionar o sistema econômico, particularmente pelas perspectivas que abria em termos de produção de energia. Não obstante, as possibilidades de uso militar e civil deram a essa tecnologia um caráter dual e, ao mesmo tempo, sensível, pois oferecia a seu detentor inequívocas vantagens militar e econômica que repercutiam, inevitavelmente, nos campos político e social.

Inicialmente, os EUA monopolizaram o “know how” para a fabricação e o emprego de armas atômicas e procuraram manter esse monopólio. Contudo, com o passar do tempo, ficou evidente que os esforços iniciais de controle não seriam capazes de impedir completamente a difusão do conhecimento produzido, e outros países foram adquirindo e demonstrando a capacidade de construir artefatos nucleares, como a ex-URSS (1949), o Reino Unido (1952), França (1960), China (1964), Índia (1974), Paquistão (1998), Israel (1979?) e Coreia do Norte (2006).

Assim, desde os anos 1940, o que se observa é a constante disputa político-estratégica e diplomática em torno do domínio e do controle da “ciência nuclear”, suas aplicações militares e, também, o crescente uso civil, na chamada “Economia dos Isótopos”.²⁶ Nessa contenda estão, de um lado, países que dominam a produção científica e tecnológica; de outro, os que procuram atenuar a defasagem existente e contornar o cerceamento tecnológico imposto. Cabe destacar que a contínua pugna entre a prática do cerceamento e das ações para contorná-lo é, em última análise, um jogo de poder no sistema internacional, disputado por Estados, empresas e outros

²⁵ Nesse interim, novos fatos científicos e descobertas foram divulgados ou prenunciados, entre elas a possibilidade teórica de construção de uma bomba a partir da fissão do urânio (U-235) - Memorando de Otto Frisch e Rudolf Peierls, da Universidade de Birmingham (Inglaterra), de fevereiro de 1940.

²⁶ TANNENBAUM, Johnathan. “A Economia dos Isótopos”. Rio de Janeiro, Capax Dei, 2007.

atores. A literatura especializada é rica em casos de espionagem, engenharia reversa, cópia, drenagem de cérebros, entre outras práticas que expõem a dimensão do realismo político no trato dessa questão.²⁷ Nessa arena não há lugar para visões ingênuas, pois, considerando-se o que está em jogo, os atores estão geralmente muito determinados, fazendo com que, em casos de necessidade, sejam adotadas práticas alternativas moralmente questionáveis (LONGO; MOREIRA, 2009).

A compreensão sobre as relações entre CT&I de uso militar e política pode ser ampliada pelo exame da experiência norte-americana. Em novembro de 1944, o então Presidente Franklin D. Roosevelt fez uma consulta formal ao Diretor do Instituto de Pesquisa Científica e Desenvolvimento dos EUA,²⁸ Vannevar Bush. Cômico da importância estratégica que a ciência estava tendo para o desfecho da guerra, o Chefe de Estado perguntava se um programa efetivo poderia ser proposto para, em tempos de paz, estimular pesquisas e descobrir talentos que pudessem futuramente manter o nível de resultados alcançado no período de mobilização da guerra.

A resposta veio em julho de 1945²⁹ por um documento que ficou conhecido pelo título “Ciência, a Fronteira sem Fim” (“Science, The Endless Frontier”). O texto ressaltava que o progresso científico era essencial para o país e que, como tal, deveria ser uma preocupação primordial do Governo. Entre as recomendações de Bush em termos de “política para a ciência” constava o prosseguimento das pesquisas militares em tempos de paz, com o aumento do apoio governamental à ciência básica e a redução do controle sobre os resultados das pesquisas.³⁰ “É essencial que cientistas civis continuem a contribuir para a segurança nacional do mesmo modo eficiente que o fizeram durante a guerra” (BUSH, 1945). Nas palavras de Donald E. Stokes (1997, p. 3-9), Bush foi feliz em captar a “energia cinética” existente na atividade científica ao final da guerra para transformá-la em “energia potencial” para o futuro da ciência nos EUA.

O tipo de assessoramento prestado ao Presidente dos EUA marcaria a relação entre a comunidade científica e o poder político, que ganharia expressões institucionais variadas em função dos contextos que sobreviriam,

²⁷ Uma discussão ampliada desse ponto pode ser vista em LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S., 2009, p. 73-121.

²⁸ “Office of Scientific Research and Development”.

²⁹ Portanto, cerca de três meses após a morte de Roosevelt.

³⁰ Desejava-se um ambiente de liberdade para a pesquisa, com a participação do Governo nos riscos associados.

mas não mais deixaria de existir. As recomendações propostas por Bush são consideradas um estímulo ao crescimento do poderoso “complexo industrial militar” norte-americano, que, anos mais tarde, mereceria um emblemático alerta do Presidente Dwight D. Eisenhower, revelador da complexidade das relações entre CT&I de uso militar e poder.

“A influência econômica, política e até espiritual desse complexo é sentida em cada cidade, em cada estado [...]. Reconhecemos o imperativo desse desenvolvimento, mas, nas instâncias governamentais, devemos nos precaver contra uma inadvertida e indesejável influência, intencional ou não, pelo complexo industrial-militar [...] e contra a possibilidade de políticas públicas se tornarem reféns de uma elite científico-tecnológica. O potencial desastroso de surgimento de poderes paralelos [“misplaced powers”] existe [...]” (Dwight D. Eisenhower, 1961).³¹

É evidente que a dimensão política (interna e externa) perpassa todo o ciclo de investimentos, pesquisa, desenvolvimento e produção de inovações tecnológicas, particularmente de aplicação militar. Parece razoável que, em sistemas democráticos como o Brasil, as grandes decisões nessa área sejam tomadas essencialmente no plano político e se expressem normativamente por meio de marcos constitucionais e legais. Nisso se enquadram, por exemplo, decisões sobre opções tecnológicas nas grandes obtenções de produtos de defesa, haja vista a magnitude dos recursos, a diversidade de interesses e a força dos atores envolvidos.

Nesse sentido, a Lei Complementar 136/2010, conhecida como a lei da “Nova Defesa”, fortaleceu politicamente o Ministério da Defesa e lhe atribuiu mais claramente competências, como a de formular políticas, emitir diretrizes e, no plano orçamentário, exercer o papel central na consolidação das propostas das Forças Armadas, atentando às prioridades estabelecidas na END e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O fato é que a modernização do equipamento das Forças é um desafio. As grandes obtenções 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.

³¹ Dwight D. Eisenhower. “Farwell Address”, 17 jan. 1961 – Tradução livre. Disponível em: <http://mcadams.posc.mu.edu/ike.htm>. Acesso em: 04 jul. 2011.

O sistema de obtenção de produtos de defesa (armas) envolve, em diversos níveis, políticos, gestores públicos, militares, empresários, intelectuais, cientistas e pesquisadores, entre outros, e tem de lidar com bilhões de dólares em dinheiro público. Nele interagem burocracias especializadas, estamentos específicos, representações políticas e grupos de interesse (empresários, industriais, ambientalistas, sindicatos, trabalhadores etc.), entre outros atores sociais, com interesses corporativos, econômicos e políticos. Num sistema assim sempre pode haver problemas, afirma David S. Sorenson (2009, p. 59-72), com base em suas experiências nos EUA.

Não se pode deixar de lembrar certas limitações teóricas dos sistemas de planejamento em nível nacional, que normalmente afetam projetos de longo prazo, como são os de tecnologia militar. Entre elas estão: oscilações orçamentárias; mudanças de orientação política decorrentes da alternância de poder; transitoriedade dos cargos em postos chaves; qualificação do pessoal envolvido; ferramentas metodológicas disponíveis para o planejamento, entre outras. Isso nos lembra que projetos de CT&I de uso militar requerem, além de consistente justificativa estratégica, um cuidadoso estudo de viabilidade, sobretudo política e socioeconômica.

Um caso emblemático tem sido o processo de obtenção de aeronaves tipo caça para a Força Aérea Brasileira. O projeto FX-2 gerou uma intrincada competição entre países e empresas fornecedoras, com desdobramentos políticos, internos e externos, que extrapolam e transcendem os assessoramentos técnicos, econômicos ou burocrático-administrativos. A escolha por uma determinada empresa de um determinado país pode revelar opções de política externa por parcerias estratégicas mais amplas, em detrimento de outros fatores também relevantes. Em casos assim, a política e o poder público, em seus mais altos escalões, têm a legitimidade para exercer o protagonismo na condução final do processo decisório.

O até agora exposto abre espaço para uma reflexão final sobre CT&I de aplicação militar e exercício da política. Ao interpretar a realidade político-estratégica de sua época, o prussiano Carl Von Clausewitz (1780-1831) construiu uma teoria da guerra atribuindo a ela um caráter instrumental. Mais do que simplesmente um ato político, a guerra seria uma forma de relação política com o intercurso (real ou potencial) da força, ou a própria continuação da “política por outros meios”. Ressaltou, contudo, que o objetivo político era a meta primordial e a guerra apenas um meio de alcançá-lo (CLAUSEWITZ, 1984, p. 87).

Em suas contribuições para a teoria de análise política contextual, Wiebe E. Bijker (2008, p. 686) asseverou que a tecnologia importa para a política porque, em muitos casos, ela é explícita e deliberadamente

a “política por outros meios”, ou seja, encerra também uma dimensão instrumental como meio para alcançar um fim politicamente estabelecido. Nesse sentido, o exemplo mais evidente seria a tecnologia de uso militar, bastando lembrar as doutrinas de defesa derivadas da Guerra Fria (“contenção”, “destruição mútua assegurada”, “guerra nas estrelas” etc.), que nortearam os esforços de CT&I dos EUA e da ex-União Soviética.

Na atualidade, os meios de força do Estado são crescentemente dependentes de CT&I e as potências mundiais seguem fazendo gigantescos investimentos anuais em P&D, na busca por preservar ou ampliar o diferencial tecnológico que os favorece. Como não ver em instituições como a DARPA a firme manifestação política estadunidense de manter a supremacia tecnológica em sistemas inovadores de combate? Como não reconhecer a importância da atuação do Estado nas decisões relativas à CT&I de interesse da defesa nacional? Como não associar os projetos militares da área aeroespacial e nuclear, entre outros, à busca pelo potencial dissuasório que atenda a interesses nacionais estabelecidos pela política?

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.

CONCLUSÃO

Cada vez mais atrelada aos avanços da ciência, a tecnologia “interessa ao povo, ao planeta, ao lucro” e, eu destacaria, ao uso organizado da força para fins politicamente estabelecidos. Com os extraordinários avanços de CT&I, esse campo se tornou uma espécie de arena de disputas, na qual Estados e empresas pelem pela qualidade de suas inserções no sistema internacional globalizado.

A tecnologia é importante para a política, pelo potencial que tem de dar respostas aos grandes anseios humanos e pela capacidade que encerra de alterar, para o bem ou para o mal, o habitat, os costumes, a cultura, as formas de vida e a convivência entre as coletividades humanas. A política, por sua vez, afeta a tecnologia, na medida em que a produção dessa é dependente daquela em termos de recursos, regulação e, sobretudo, viabilidade socioeconômica. Numa democracia, tudo isso requer ampla concertação política. Avulta, pois, a importância da atuação das instituições políticas do Estado e do protagonismo governamental no trato dessas questões.

Ademais, o agregado de instituições, normas e políticas públicas estabelecidas para tratar da questão revela que CT&I e política se inter-relacionam cada vez mais. É, pois, justificável a visão da ciência e da tecnologia militar como, em alguma medida, “política por outros meios”. A compreensão da amplitude e do alcance dessas relações é fundamental para os gestores e partícipes do sistema de CT&I de interesse da defesa.

REFERÊNCIAS:

- ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. 2. ed. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Editora Oficial do Estado; Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BIJKER, Wiebe E. Why and How Technology Matters. In: GOODIN Robert E.; TILLY, Charles. The oxford handbook of contextual political analysis. New York: The Oxford University Press, 2008. p. 681-706.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, 18 dezembro 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 15 jun. 2011.
- BUSH, V. Science the endless frontier. Washington: U. S. Government Printing Office, 1945. Disponível em: <http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- CAMARGO, G. O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- CLAUSEWITZ, Carl von. On war. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- GRANDSTRAND, Ove. Innovation and intellectual property rights. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (Ed.) The Oxford Handbook of Innovation. New York: The Oxford University Press, 2005 p. 267-290.
- HELPERICH, Christoph. História da filosofia. São Paulo: Martins Fontes. 2006.
- HEUSER, Beatrice. The evolution of strategy: thinking war from antiquity to the present. New York: Cambridge University Press, 2010.
- HORKHEIMER, Max. Eclipse da razão. Rio de Janeiro: Centauro, 2007.
- JASANOFF, Sheilla. Technology as a Site and Object of Politics. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. New York: The Oxford University Press, 2008. p. 745-763.
- LEE, Yong S. Technology transfer and public policy. Westport: Quorum Books, 1997.
- LIEBERMAN, J. I. Techno warfare: innovation and military R&D. Joint Force Quarterly, Washington, DC, v. 22, p. 13-17, Summer, 1999.
- LONGO, W. P. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. Revista Tensões Mundiais, Fortaleza, CE, v. 3, n.5, 2007.
- LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Acesso a tecnologias sensíveis: obstáculos e alternativas. Revista Tensões Mundiais, Fortaleza, CE, v. 5, n. 9, p. 73-121, jul./dez. 2009.

MARCONDES, Danilo. Iniciação à história da filosofia: dos Pré-Socráticos a Wittgenstein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia científica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARCUSE, Herbert. Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: Editora Unesp, 1998.

SÁBATO, Jorge A. A fábrica de tecnologia. Palestra no Programa de Treinamento de Administradores de Pesquisa – PROTAP. FINEP, 1976. 1 CD-ROM.

SORENSEN, David S. The process and politics of defense acquisition: a reference handbook. Westport, CT: Praeger Security International, 2009.

STOKES, Donald E. Pasteur’s quadrant: basic science and technology. Washington, D.C.: Borooking Institute Press, 1997.

WAJCMAN, Judy. The Gender Politics of Technology. In: GOODIN Robert E.; TILLY, Charles. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. New York: The Oxford University Press, 2008. p. 707-721.

Recebido em: 14/11/2012

Aceito em: 21/01/2013

30 ANOS DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR

Paulo Borba Casella*

RESUMO

O artigo destaca a importância da codificação do direito internacional do mar. Para isso, analisa as matérias tratadas nesse amplo conjunto institucional e normativo internacional, com ênfase nas questões práticas e desafios de implementação, que se põem para a comunidade internacional e para o Brasil. Avulta, no que se refere à Convenção, o número de estados, a abrangência dos temas regulados e a relevância da institucionalização de mecanismos de solução de controvérsia. Observa o caráter inovador do direito do mar em relação a conceitos do direito internacional, como no caso do conceito e da regulamentação da 'Área internacional dos fundos marinhos', no qual o direito internacional do mar adiantou-se à prática.

Palavras-chave: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; delimitação marítima; Tribunal Internacional do Direito do Mar; área internacional dos fundos marinhos.

ABSTRACT

This article discusses the importance of International Law at Sea. It also describes a set of institutional and normative regulations with emphasis in practical questions and challenges of implementation in the international and national vision. It highlights the number of states, the universe of themes and the relevance of mechanism of crisis solution. It points the innovation of Law at Sea concerning International Law as in the International Seabed Area.

Keywords: United Nations Convention on the Law of the Sea; maritime limits; International Tribunal for the Law at Sea; international seabed area.

* Professor titular de direito internacional público e atual vice-diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no Largo de São Francisco. E-mail: revista@egn.mar.mil.br

Et congregationes aquarum vocavit maria.
Gênesis (I,10) ¹

Mar é o conjunto geral das águas.
ISIDORO DE SEVILLA (560-636 d.C.), *Etimologias*²

Mar não é outra coisa se não a coleção geral das águas.
Paulus MERULA (1558-1607), *Dissertatio de Maribus*³

Este artigo ressalta, passadas três décadas, a importância da codificação do direito internacional do mar. Neste contexto, algumas realizações importantes se põem ao lado de questões de diversos aspectos, todavia em processo de evolução e de consolidação.

Por isso é relevante a análise das matérias tratadas nesse amplo conjunto institucional e normativo internacional, não somente quanto aos seus aspectos jurídicos, mas sobretudo em relação às questões práticas e desafios de implementação, que se põem para o conjunto dos países, integrantes da comunidade internacional, bem como especificamente para o Brasil.

Aberta para assinatura em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica, a Convenção do mar entrou em vigor em 16 de novembro de 1994. Em 28 de julho de 1994 foi adotado o Acordo relativo à aplicação da Parte

¹ “Deus disse: ‘que as águas que estão sob o céu se reúnam numa só massa e que apareça o continente’ e assim se fez. Deus chamou ao continente ‘terra’ e à massa das águas ‘mares’, e Deus viu que isso era bom.” (Livro do Gênesis, I,9-10, Bíblia de Jerusalém, São Paulo: Paulinas, impressão 1987).

² ISIDORO DE SEVILLA (560-636 d.C.), *Etimologias / Etymologiarum* (edición bilingüe, “texto latino preparado por Wallace M. LINDSAY publicado dentro de la Scriptorum Classicorum Biblioteca Oxoniensis, en el año 1911”, versión española y notas José OROZ Reta y Manuel-A. Marcos CASQUERO, intr. general por Manuel C. DIAZ Y DIAZ, Madri: Biblioteca de Autores Cristianos, vol. 647, 1ª. ed., 2004, reimpresión, 2009, liber XIII, ‘De mundo et partibus’, 14. ‘De mari’, p. 976-977): “Mare est aquarum generalis collectio. Omnis enim congragatio aquarum, sive salsae, sive dulces, abusive maria nuncupantur.”

³ Hugo GROTIUS, *De Mari Libero et P. MERULA, De Maribus* (Lvgd. Batavorvm: Ex Officina Elzeviriana, 1633 - contém esta edição quatro textos: 1 - Hvgonis Grotii Mare Liberum Sive De Ivre Qvod Batavis competit ad Indicana commercia, dissertatio (1609), p. 1-83; 2 - Paulus MERULA (1558-1607), *Dissertatio de Maribus*, p. 84-182; 3 - Marcus Zuerius BOXHORN (1612-1653), *Apologia pro navigationibus Hollandorum, adversus Pontum Heuterum*, p. 183-213; 4 - *Tractatus pacis, mutui commercii, sive intercurus navigationum, confirmatus Londini anno [1495], inter Henricum Septimum Angliae regem, & Philippum Archiducem Austriae, Burgundiae, &c.* », p. 214-267) cit. P. MERULA, *De Maribus* (p. 85): “Mare nihil aliud, quam collectio reciprocantium aquarum generalis”.

XI da Convenção – sobre a exploração dos recursos dos fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, fora dos limites da jurisdição nacional – a Zona.

Foi declarado, pela Convenção, que esta ‘Zona’ e seus recursos são “patrimônio comum da humanidade”, e cabe à Autoridade internacional dos fundos marinhos, tal como estabelecida pela Convenção, administrar os recursos da Zona. Este acordo entrou em vigor em 28 de julho de 1996. O Acordo e a Parte XI da Convenção devem ser interpretados e aplicados como instrumento único⁴.

É preciso enfatizar a qualidade e a relevância da inovação conceitual, trazida pela Convenção de 1982, com a noção de “patrimônio comum da humanidade”⁵. A evolução do tratamento dos espaços pelo direito internacional pós-moderno evidencia essa grande mutação qualitativa ocorrida nas últimas décadas.

Segundo a visão tradicional, estritamente interestatal, os espaços internacionais, enquanto zonas situadas além do alcance da soberania de cada um dos estados, se equiparavam a *res nullius*. Como tais, eram considerados passíveis de apropriação e de exploração, indiscriminadas, e isso permanece, sem substanciais alterações, até o contexto pós-moderno.

Somente no curso das últimas décadas se põe, com a Convenção do Mar, sentido diverso, tendente ao reconhecimento de interesses coletivos, atinentes a toda a ‘humanidade’. Com a afirmação de condição compartilhada do conjunto dos espaços, não-sujeitos à jurisdição dos estados⁶, e do interesse comum em relação a estes.

⁴ No Brasil, foi aprovada pelo Congresso (Dec.-Leg. n. 5, de 9 de novembro de 1987), ratificada em 22 de dezembro de 1988 e promulgada pelo Dec. 1530, de 22 de junho de 1995. V. tb., no Brasil, a Lei 8617, de 4 de janeiro de 1993. Como observa V. Marotta RANGEL, *Direito e relações internacionais* (São Paulo: RT, 8ª ed., 2005, p. 387): “lei promulgada em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar, de 10.12.1982, embora antes da entrada em vigor dessa Convenção. O motivo dessa antecipação reside em que o Governo brasileiro já houvera ratificado e promulgado a Convenção (Dec. 99165, de 12.03.1990)”.

⁵ P. B. CASELLA, *Direito internacional dos espaços* (São Paulo: Atlas, 2009, parte terceira – espaços internacionais e recorrências da espacialidade, p. 559-892, esp. cap. XX, ‘Espaços internacionais: de *res nullius* a patrimônio comum da Humanidade’, p. 565-586).

⁶ P. B. CASELLA, *Areas not under national jurisdiction and the Achille Lauro Affair* (“paper” apresentado e discutido na sessão do Centro de Estudos da Academia de Direito Internacional, na Haia, em 1988, versando “International Legal Aspects of Terrorism”, sob a coordenação de Jochen Abr. FROWEIN e J. A. CARRILLO-SALCEDO); v. tb. Anne MEYER-HEINE, *L’application par le juge du principe de l’effectivité* (in *Le juge international et l’aménagement de l’espace: la spécificité du contentieux territorial*, Paris: Pedone, 1998, pp. 35-56, cit. p. 56): « Les zones sans maître sont aujourd’hui le continent antarctique, la haute mer, l’espace extra-atmosphérique et les corps célestes, mais elles échappent à toute appropriation en vertu de conventions internationales et ne peuvent devenir des éléments de territoire parce que les états se sont interdits, par traités, de formuler des prétentions à leur sujet et les ont internationalisés. Un concept nouveau est donc apparu, celui d’utilisation commune d’un espace au service de la communauté internationale dans son ensemble. »

O conceito de base, relativo aos espaços comuns, inova no sentido de se reconhecer responsabilidade, comum a todos os estados, na condição de integrantes do sistema institucional e normativo internacional, independentemente de pretensões específicas de cada um. O que caracterizaria tais espaços, doravante, como *res communis omnium*.

Os espaços internacionais, de terra de ninguém (*res nullius*) passam a ser considerados bem comum (*res communis*). A mutação é relevante e não se deve menosprezar a importância da mudança da concepção. Mesmo se ainda existam questões relativas à sua implementação, todavia não superadas.

Mas, como em outros campos do direito, uma vez aceito o princípio, a questão se colocará no tocante aos meios e modos de fazer operar regimes eficazmente internacionais, em relação a tais espaços. Estas foram algumas das primeiras necessidades comuns, enfrentadas pelos estados, por meio da criação de comissões internacionais. Com poderes para assegurar a eficiência da gestão do recurso compartilhado, em defesa do interesse comum.

Após sucessivas tentativas, primeiro antes do advento da Organização das Nações Unidas, na Haia, em 1930, e depois, já sob a égide desta, em 1958 e 1960, grandes resultados viriam a ser alcançados no âmbito da terceira Conferência de codificação do direito do mar. No dizer de analistas autorizados, representou esta a 'mais ambiciosa, abrangente e complexa negociação internacional da história', e da qual emergiu tratado digno de ser qualificado de 'uma constituição para os oceanos'.⁷

A avaliação da Convenção do Mar (1982) pode ser considerada positiva. Acompanhando a lição de Adherbal MEIRA MATTOS (1996 e 2007),⁸ Jete Jane FIORATTI (1999) e Augusto ARAÚJO CASTRO (1989).⁹

A Convenção do mar, de 1982, contém não somente direito material –

⁷ V. Marotta RANGEL, na conferência "A experiência da conferência da ONU e a Convenção sobre direito do mar" (in *Questões importantes referentes ao mar*, coordenação de Georgette Nacarato NAZO, São Paulo: Soamar, 1996, pp. 11-18, cit. p. 13).

⁸ Adherbal MEIRA MATTOS, *O novo direito do mar* (Rio de Janeiro: Renovar, 1996); A. MEIRA MATTOS, *Reflexões sobre a Convenção de Montego Bay no seu 25º aniversário* (in *Reflexões sobre direito internacional e relações internacionais*, São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 11-39, cit. p. 18): "Inúmeras foram também as controvérsias ocorridas antes da Convenção de Montego Bay. É o caso do *Lótus* (onde Vicente Marotta RANGEL enaltece a presença da tese voluntarista do fundamento do direito internacional público), do estreito de Corfú (onde Paulo CASELLA destaca o papel da equidade), das Pescarias Anglo-Norueguesas, Parlement Belge, *Cunnard x Mellon*, *Wildenhaus*, *Winbledon*, *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, *Onassis*, *Red Crusader*, *América Maru*, *Itagiba*, *Panay*, *Itata*, *I'm Alone*, etc., envolvendo visita, perseguição, colisão e poluição, problemas que, hoje, seriam facilmente dirimidos pela Convenção de Montego Bay".

⁹ Jete Jane FIORATTI, *A disciplina jurídica dos espaços marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar de 1982 e na jurisprudência internacional* (Rio de Janeiro: Renovar, 1999); L. Augusto ARAÚJO CASTRO, *O Brasil e o novo direito do mar - mar territorial e zona econômica exclusiva* (Brasília: Funag/Ipri, 1989).

cujas bases e questões controvertidas remontavam aos séculos XVII, com manifestações de autores como Hugo GRÓCIO, *Mare liberum* (1609)¹⁰, e tantos outros, contra ou a favor, como Serafim de FREITAS, *Do justo império lusitano na Ásia* (1625)¹¹ ou John SELDEN, *Mare clausum* (1635)¹² – deve o mar ser ‘aberto’ ou ‘fechado’? pode fazer sentido pretender exercer ‘soberania’ ou controle sobre o alto mar? ou em relação ao alto mar, às profundezas oceânicas, aos fundos marinhos, ou ao subsolo marinho? Tudo isso foi longamente debatido e confrontado¹³.

No início do século XVIII, Cornelius van BYNKERSHOEK fixa conceito (e extensão) do ‘mar territorial’ – o poder do estado vai até onde alcança a força das armas¹⁴. E esta concepção se firmou, com algumas oscilações, durante séculos, sob a égide da compartimentação de soberanias e afirmação de faixas mais ou menos amplas de assim chamado ‘mar territorial’.

Foi BYNKERSHOEK quem cristalizou a formulação a respeito do mar territorial¹⁵, que permaneceu válida até que se alcançasse a codificação do mar territorial (na Convenção de Genebra, de 1958) e da extensão deste (na Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar, de 1982): o oceano

¹⁰ Hugo GRÓCIO, *De Mari Libero* et P. MERULA, *De Maribus* (Lugd. Batavorvm: Ex Officina Elzeviriana, 1633).

¹¹ Frei Serafim de FREITAS, *Do justo imperio lusitanorum asiatico* (originalmente publicado em Valladolid: Tipografia de Jerônimo Morillo, 1625 ; em tradução, *Do justo império dos portugueses na Ásia*, intr. de Marcelo CAETANO, trad. Miguel Pinto de MENESES, Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1983, reimpressão, 2 vols.). A respeito, ver P. B. CASELLA, *Direito internacional no tempo antigo* (São Paulo: Atlas, 2012, esp. item 2.1, ‘a controvérsia entre Hugo GRÓCIO e Serafim de FREITAS’, p. 107-127).

¹² Joh. SELDENI, *Mare clausum, sive de dominio maris Libri II Primo, mare ex iure naturae sive gentium omnium hominum non esse commune, sed domini privati sive proprietaris capax pariter ac tellurem esse demonstratur; Secundo Serenissimum Magnae Britanniae Regem maris circumstui ut individuae atque perpetuae Imperii Britannici appendicis dominum esse, asseritur* (Lond. 1635; 1636; Lugd. Bat. 1637; 1665; tb. publicado nas obras de SELDEN, *Oper.*, tom. II. Lond. 1726).

¹³ P. B. CASELLA, *Direito internacional no tempo de Suarez a von Martens* (São Paulo: Atlas, 2013, esp. cap. XVIII sobre Hugo GRÓCIO (1583-1646), cap. XXI sobre Cornelius van BYNKERSHOEK (1673-1743)).

¹⁴ Ver tb. P. B. CASELLA, *Desenvolvimento do direito internacional na concepção de Cornelius van BYNKERSHOEK* (Rev. FDUSP, vol. 103, 2008, p. 563-592). A contribuição de Cornelius van BYNKERSHOEK (1673-1743) foi no sentido de enfatizar a visão pragmática e concreta do direito entre estados e das formas de exercício e regulação das relações entre estados, reguladas pelo direito internacional. O pragmatismo, construído a partir da prática. Sintoma do contexto no qual esteve inserto o autor, e da configuração das Províncias Unidas, em torno da Holanda, como sujeito de direito internacional, e progressivamente presente como potência econômica e política no seio da Europa, nos séculos XVII e XVIII.

¹⁵ Cornelius van BYNKERSHOEK, *De dominio maris dissertatio* (1702) partindo de análise dos fatos, conclui, como GRÓCIO, um século antes, no *Mare liberum*, pela liberdade da navegação dos oceanos.

não pode cair sob domínio de nenhum estado, por não ser suscetível de apropriação; se o alto-mar não pode ser reclamado por nenhum estado, a faixa de mar próxima da costa, pode ser reclamada pelo estado costeiro, até onde este possa exercer controle ou comando, o que, segundo BYNKERSHOEK seria o equivalente ao alcance de tiro de canhão – o que, na prática, faria, como ressaltava A. TRUYOL Y SERRA (1985)¹⁶, fazer variar a extensão do mar territorial conforme aperfeiçoamentos intercorrentes da técnica militar – , mas foi aceito como critério válido durante mais de duzentos anos.

A grande questão tática e estratégica¹⁷ passou a ter regulação que a transforma em norma de direito internacional positivo¹⁸. Além da extensão do mar territorial foram, igualmente consolidados conceitos como os de zona econômica exclusiva¹⁹ e de plataforma continental²⁰.

Depois de séculos de enfrentamento, que Peter PADFIELD (2000) considera elementos característicos do mundo moderno²¹, se esboça a instauração de patamar de abrangência temática e extensão territorial nunca antes experimentado, no âmbito da conferência, da qual resultou a celebração da Convenção sobre direito do mar (1982). Com esta, ocorre mudança conceitual de enorme relevância.

O mundo atual precisa ter consciência de que somente modelos de ordenação e regulação da convivência, multilateralmente instaurados e aplicados, podem ser o parâmetro para funcionamento de sistema

¹⁶ Antonio TRUYOL Y SERRA, *Histoire du droit international public* (Paris: Economica, 1995, p. 84-85): “BYNKERSHOEK a consacré une attention particulière à la neutralité, notamment sur mer. Il interprète les décrets du gouvernement des Provinces-Unies dans le sens de l’effectivité du blocus et de la légitimité de la prise du navire et de la cargaison en cas de tentative de rapture du blocus.”

¹⁷ Peter PADFIELD, *Maritime supremacy and the opening of the Western mind: naval campaigns that shaped the modern world 1588-1782* (Londres: Random House, © 1999, publ. 2000).

¹⁸ Prosper WEIL analisa a extensão e relevância dos progressos alcançados no seu *Perspectives du droit de la délimitation maritime* (Paris : Pédone, 1988).

¹⁹ Francisco ORREGO-VICUÑA, *La zona económica exclusiva : regimen y naturaleza jurídica en el derecho internacional* (Santiago : Edtrl. Jurídica de Chile, 1991), Beltrer GARRE-COPELLO, *La zona económica exclusiva* (Montevideo : Univ. de la República / Dir. Gral. de Extension Univ., 1987).

²⁰ V. Vicente Marotta RANGEL, “A experiência da Conferência da ONU e a Convenção sobre direito do mar”, no volume *Questões importantes referentes ao mar sob a coord. de Georgette Nacarato NAZO* (São Paulo : Soamar – Sociedade dos Amigos da Marinha, 1996, pp. 11-18 et al.).

²¹ Peter PADFIELD, *Maritime supremacy and the opening of the Western mind: naval campaigns that shaped the modern world 1588-1782* (Londres : Random House, © 1999, publ. 2000).

internacional adequado para o maior número possível de estados e como tal aceitável para o maior número possível desses mesmos sujeitos de direito internacional²². Pode-se dizer, foi justamente no direito do mar, aponta T. TREVES (1990)²³, se deu a combinação entre práticas estatais e o advento da codificação internacional.

As questões relativas ao mar e à delimitação de espaços ‘territorializados’ deste se tornam ainda mais candentes no curso do século XX – nesse processo da “conquista da delimitação marítima pelo direito internacional”, alcançada ao termo de “longo caminho do direito da delimitação marítima”²⁴. Em matéria de plataforma continental, a partir do “inexorável declínio da concepção declaratória” – uma delimitação que não o era – a evolução se deu quanto ao título jurídico para o exercício de direitos sobre a plataforma continental, do prolongamento natural para a distância²⁵.

Essas grandes questões explicam as tentativas anteriores de codificação, como primeiramente se dera no período entre guerras, com a Conferência de Codificação da Haia (1930). Esta que foi descrita como fracasso “quase total”²⁶.

Posteriormente, novo esforço de codificação do direito internacional do mar foi feito, do qual resultaram as quatro Convenções de Genebra (1958)²⁷, respectivamente: sobre mar territorial e zona contígua, sobre alto mar, sobre a pesca e a conservação dos recursos biológicos do alto mar, sobre a plataforma continental.

Estas Convenções de Genebra (1958) fixaram conceitos relevantes e

²² P. B. CASELLA, Fundamentos do direito internacional pós-moderno (prefácio Hugo CAMINOS, São Paulo: Quartier Latin, 2008, item VI, ‘Direito, história e cultura’, p. 491-614, cit. p. 576).

²³ Tullio TREVES, Codification du droit international et pratique des états dans le droit de la mer (RCADI, 1990, t. 223, pp. 9-302); Laurent LUCCHINI, L’état insulaire (RCADI, 2000, t. 285, pp. 251-392).

²⁴ Prosper WEIL, Perspectives du droit de la délimitation maritime (Paris: Pedone, 1988).

²⁵ P. WEIL (op. cit., 1988, p. 297) depois de descrever “a singularidade da delimitação do mar territorial”, concluiu existirem, no campo da delimitação marítima: “ao lado de espaços abertos, claramente balizados, também zonas mais obscuras, refratárias a qualquer tentativa de apresentação ordenada” e ressaltava tinham, já naquela altura (1988), os tribunais internacionais, nos últimos vinte anos, “limpado o horizonte em muitas matérias, mas longo caminho ainda está para ser percorrido até que se possa escrever um tratado do direito da delimitação marítima, mais do que se fazer reflexão necessariamente descosida e fragmentária”.

²⁶ Benedetto CONFORTI, Il regime giuridico dei mari (Nápoles: Eugenio Jovene, 1957); V. Marotta RANGEL, Natureza jurídica e delimitação do mar territorial (São Paulo: RT, 2ª ed., 1970, esp. cap. III, ‘Da codificação das normas sobre o mar territorial’, p. 58-58); Gerson de B. MELLO BOSON, Curso de direito internacional público (Belo Horizonte: Bernardo Álvares, 1958, p. 52-53).

²⁷ V. Marotta RANGEL, Natureza jurídica e delimitação do mar territorial (São Paulo: RT, 2ª ed., 1970); Benedetto CONFORTI, Il regime giuridico dei mari (Nápoles: Eugenio Jovene, 1957).

representaram avanço na matéria, mas encontraram pequena aceitação. Foram, assim, necessários outros esforços, como se deu com a “segunda conferência das Nações Unidas sobre o direito do mar” (1960). Malgrado esforço; nenhuma convenção se assinou.

Tivemos, mais adiante, a “terceira conferência das Nações Unidas sobre direito do mar”. E nesta, foram necessários nove anos de negociações (1973-1982) até ser alcançado texto definitivo da Convenção do Mar (1982), e mesmo assim ainda foram necessários mais doze anos – e ulteriores negociações, até se chegar à entrada em vigor da Convenção (1994).

A convenção do Mar ao lado do direito ‘material’, também contém importante conjunto de mecanismos legais de solução de controvérsias acoplados ao texto material: com destaque para o Tribunal internacional para o direito do mar, sediado em Hamburgo – como órgão judicial independente estabelecido em virtude da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, para decidir controvérsias surgidas na interpretação e aplicação da Convenção, além de procedimentos administrativos e arbitrais para solução de controvérsias relacionadas com o mar e seus recursos.

O Tribunal funciona conforme disposições da Convenção e do Estatuto do Tribunal (Anexo VI da Convenção): é o foro central ao qual podem se dirigir estados, organizações internacionais e entidades privadas, para dirimir controvérsias relativas à interpretação e aplicação da Convenção. Os 21 juízes que o integram são eleitos pelos Estados-parte na Convenção: a primeira eleição ocorreu em 1º de agosto de 1996 e a inauguração oficial teve lugar na Prefeitura de Hamburgo em 18 de outubro de 1996²⁸.

No contexto do direito internacional pós-moderno²⁹, avulta a Convenção do Mar, de 1982, quanto ao número de estados, quanto à abrangência dos temas regulados pela Convenção de Montego Bay, aos quais se acresça a relevância da institucionalização de mecanismos de solução de controvérsias, mediante a criação do Tribunal internacional do direito do mar, com sede em Hamburgo, constituído e cujo funcionamento é regulado pela Convenção e

²⁸ Visite o site oficial www.itos.org para conhecer a composição atualizada do Tribunal internacional para o direito do mar, situado Am internationalen Seegerichtshof 1, D-22609 Hamburgo, Alemanha.

²⁹ P. B. CASELLA, Fundamentos do direito internacional pós-moderno (prefácio Hugo CAMINOS, São Paulo: Quartier Latin, 2008, item VI, ‘Direito, história e cultura’, p. 491-614, cit. p. 576). Em lugar de tentar repetir esses hegemonismos obsoletos, herdados de outras épocas, é preciso enxergar que a complexidade e a multiculturalidade, inerentes ao mundo contemporâneo, não podem ser sufocados pela forças das armas. Pode-se aniquilar o mundo, mas não se poderá assim regulá-lo. O mundo pós-moderno tem os seus imperativos culturais e de ordem de valores e de princípios, como bases para instaurar sistemas reguladores da vida e da convivência entre os estados.

seu Estatuto (anexo vi da Convenção), com a possibilidade de operar como Câmara (de solução) de controvérsias dos fundos marinhos, cuja competência, poderes e funções são regulados (na seção V da parte XI da Convenção c/c arts. 35 e seguintes do anexo VI), bem como Câmaras especiais podem ser criadas (anexo VI, Art. 15, “as câmaras que considere necessárias, compostas por três ou mais de seus membros eleitos, para conhecerem de determinadas categorias de controvérsias”), sem prejuízo da possibilidade de instauração de procedimento arbitral (a “arbitragem” é regulada pelo anexo vii da Convenção, “submeter a controvérsia ao procedimento de arbitragem previsto no presente anexo”).

O direito do mar inova em relação a conceitos do direito internacional³⁰, não somente consolidando usos e costumes, que venham a se refletir em normas, o que foi, é e continua a ser procedimento habitual, no direito internacional pós-moderno. Em matérias como a emergência do conceito e da regulamentação da ‘Zona internacional dos fundos marinhos’, o direito internacional do mar adiantou-se à prática, que, todavia, não existe, nem parece estar próxima de ser implantada, criando arcabouço conceitual e normativo, totalmente inovador³¹.

A consolidação do conceito de estado insular, contudo, se encontra, todavia, em curso no direito internacional. Algumas referências aparecem em casos julgados e pareceres prolatados pela Corte Internacional de Justiça, já nos anos oitenta, tais como no caso da plataforma continental entre a Tunísia e a Líbia (CIJ, Recueil, 1982, par. 149, p. 251) ou no caso da plataforma

³⁰ Laurent LUCCHINI, *L'état insulaire* (RCADI, 2000, t. 285, pp. 251-392, ‘introduction’, pp. 261-267, cit. p. 261): « Le droit de la mer – branche à part entière du droit international – sert fréquemment de laboratoire d’essai à celui-ci. / Ainsi, au fil des siècles, il a fovrisé l’apparition de notions et d’institutions qui reflétaient les exigences ou les intérêts sociaux de l’époque, qu’il s’agisse, au xviii.e siècle, du principe traditionnel de la liberté des mers, longtemps resté pierre angulaire du système normatif applicable aux espaces maritimes, ou, à l’époque contemporaine, du plateau continental, de la zone économique exclusive ou encore des eaux archipélagiques. / De façon plus originale encore, le droit de la mer, au lieu d’emboîter le pas au fait – selon un processus qui est pourtant des plus courants en droit international (c’est ainsi, pour ne citer que cet exemple, que les règles du droit spatial n’ont été élaborées qu’après le lancement du premier Spoutnik dans l’espace) – l’a devancé. Cette singularité du droit de la mer trouve une illustration saisissante au travers de la Zone internationale des fonds marins au-delà des limites de juridiction nationale – objet de désaccords profonds pendant longtemps – dont le système normatif a été construit alors même que l’exploitation de ses richesses n’était pas encore prête à commencer et qu’elle demeure, à l’heure actuelle encore, non seulement lointaine mais aléatoire. / Bref, le génie créatif du droit de la mer n’est guère sujet à doute. Il n’est pas grand besoin d’insister davantage sur ce point. »

³¹ L. LUCCHINI (op. cit. 2000, loc. cit.): « malgré la continuelle effervescence dont il a apporté les preuves dans des domaines variés, il ne s’est guère attardé sur le concept d’état insulaire. / Il importe, cependant, avant de s’attarder à démontrer cette indifférence, de dégager, dans une première approche provisoire et sommaire, les caractéristiques essentielles de l’état insulaire qui constituent les bases de sa définition. À cet effet, il faut, au préalable, écarter délibérément de notre champ d’investigation toutes les constructions artificielles édifiées en mer et auxquelles on a voulu parfois attribuer pour diverses raisons cette qualification. »

continental entre a Jamahiriya árabe Líbia e Malta (C.I.J., Recueil, 1985, par. 53, p. 52): a Corte Internacional de Justiça curiosamente, ao fazer referência a “estado insular” coloca entre aspas a expressão, como para assinalar a dúvida que poderia existir em relação à existência dessa categoria jurídica. O Japão que poderia se enquadrar nessa condição, nem sempre se valem de sua configuração, para fazer valer as características que daí decorreriam.

Enfatiza LUCCHINI (2000)³², a “ausência de unidade da noção de estado insular”, muito embora esteja consolidada a categoria de estado arquipélago³³: “vê-se esboçar-se progressivamente estatuto jurídico comum, para tais estados”³⁴. Além das diferenças, que permanecem secundárias, existe real parentesco de situações: (i) parentesco histórico, pois, na maioria, são estados surgidos da descolonização; (ii) parentesco econômico, dado que todos suportam a condição do subdesenvolvimento; e também (iii) parentesco natural, considerando-se são estes estados territorialmente subdimensionados, que suportam a carga das distâncias e da escassez de recursos nacionais³⁵.

Representa a Convenção do Mar, de 1982, conjunto institucional e normativo internacional relevante. Foi avanço no ponto de vista de codificação do direito internacional. Abrange direito material e normas de solução de controvérsias nesse campo, além de instaurar e regular o funcionamento do Tribunal internacional para o direito do mar.

Nesse conjunto teve, tem e terá papel relevante a desempenhar o Brasil:

³² L. LUCCHINI (op. cit., 2000, ‘conclusion’, pp. 391-392): « La catégorie générique d’état insulaire est, en fait, de nature mixte avec, d’une part, l’état insulaire ‘de base’ – pourrait-on dire – dépourvu de caractéristiques plus marquées, qui n’a pas reçu l’onction juridique et, d’autre part, l’état archipel (lui aussi état insulaire), qui est – quant à lui – pleinement reconnu par le droit. Il est intéressant d’observer à ce propos que l’attribut étatique n’a pas eu les mêmes effets dans les deux cas, du point de vue de leur qualification. (...) la raison fondamentale susceptible de rendre compte de ce fractionnement tient à l’insuffisance d’un dénominateur commun à tous ces états. (...) / A la vérité, une catégorie juridique a besoin – pour exister réellement et être autre chose qu’un simple critère formel de classification – d’une certaine cohésion interne. La diversité naturelle trop prononcée gêne ou entrave toute fédération juridique. »

³³ L. LUCCHINI (op. cit., 2000, p. 392): “l’émergence d’une catégorie juridique unitaire et autonome suppose que les parties prenantes soient liées entre elles par des caractéristiques ou des intérêts communs qui les réunissent dans un cercle qui soit étroit et qui lie les composantes cohérentes. Ce dénominateur commun est trop lâche pour ce groupe vaste et disparate que constituent les états insulaires. Il serait surprenant que l’unité de ce groupe puisse se réaliser dans le futur. Autour de quels intérêts collectifs ?”

³⁴ Laurent LUCCHINI, *L’état insulaire* (RCADI, 2000, t. 285, pp. 251-392, esp. cap. ii, ‘l’état insulaire et le développement’, pp. 331-390).

³⁵ L. LUCCHINI (op. cit., 2000, ‘conclusion’): « Et cette fratrie qu’ils forment favorise l’émergence de ce régime examiné dans le chapitre ii de notre étude, régime qui n’est pour l’instant qu’in statu nascendi, mais qui n’apparaît pas pour le cercle trop large, trop dilaté des états insulaires. »

nossa vocação marinha é inexorável – a extensão da costa brasileira torna evidente essa afirmação; reforçada pela riqueza dos recursos marinhos e dos fundos oceânicos, que fazem seja indispensável o mais frequente estudo e o mais aprofundado conhecimento dos temas pertinentes à questão, não somente por parte do governo do Brasil, da Marinha do Brasil, da academia brasileira, com missão específica para os profissionais do direito internacional e das relações internacionais, como parte da sociedade brasileira em geral, pela responsabilidade comum em zelar, manter e desenvolver esse acervo natural, de que fomos dotados pela divina Providência.

REFERÊNCIAS:

BOSON, Gerson de B. Mello. Curso de direito internacional público. Belo Horizonte: Bernardo Álvares, 1958.

BYNKERSHOEK, Cornelius van. De dominio maris dissertation: the dissertation on the Law of the Sea. Oceana Publications, 1964. (Classics of international law).

BRASIL. Decreto Legislativo nº 5, de 09 de novembro de 1987. Aprova o texto da convenção das nações unidas sobre o direito do mar, concluído em montego bay, jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov. 1987. Seção 1, p. 18653. Ratificada em 22 de dezembro de 1988 e promulgada pelo Dec. nº 1530, de 22 de junho de 1995.

_____. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jan. 1993. Seção 1, p. 57.

CASELLA, P. B. Desenvolvimento do direito internacional na concepção de Cornelius Van Bynkershoek. Revista FDUSP, v. 103, p. 563-592, 2008.

_____. Areas not under national jurisdiction and the Achille Lauro Affair. In: SESSÃO DO CENTRO DE ESTUDOS DA ACADEMIA DE DIREITO INTERNACIONAL, 1988, Haia. International Legal Aspects of Terrorism. 1988.

_____. Direito internacional dos espaços. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Direito internacional no tempo antigo. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Direito internacional no tempo de Suarez a von Martens. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Fundamentos do direito internacional pós-moderno. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CASTRO, L. Augusto Araújo. O Brasil e o novo direito do mar: mar territorial e zona econômica exclusiva. Brasília: Funag/Ipri, 1989.

CONFORTI, Benedetto. Il regime giuridico dei mari. Nápoles: Eugenio Jovene, 1957.

FIORATTI, Jete Jane. A disciplina jurídica dos espaços marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar de 1982 e na jurisprudência internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FREITAS, Serafim de. Do justo império asiático dos portugueses. Lisboa: Inst. Nac.

de Investigação Científica, 1983.

GARRE-COPELLO, Beltre. La zona económica exclusiva. Montevideo: Univ. de la República; Dir. Gral. de Extension Univ., 1987.

GRÓCIO, Hugo. De Mari Libero. Lvgd. Batavorvm: Ex Officina Elzeviriana, 1633. 308 p.

LUCCHINI, Laurent. L'état insulaire. [França]: Martinus Nijhoff Publishers, 2000. p. 251-392. (Série Recueil des Cours, 285).

MATTOS, Adherbal Meira. O novo direito do mar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. Reflexões sobre a Convenção de Montego Bay no seu 25º aniversário. In: _____. Reflexões sobre direito internacional e relações internacionais. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 11-39.

MERULA, Paulus. De Maribus. Lvgd. Batavorvm: Ex Officina Elzeviriana, 1633.

MEYER-HEINE, Anne. L'application par le juge du principe de l'effectivité. In: _____. Le juge international et l'aménagement de l'espace: la spécificité du contentieux territorial. Paris: Pedone, 1998. p. 35-56.

ORREGO-VICUÑA, Francisco. La zona económica exclusiva: regimen y naturaleza jurídica en el derecho internacional. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1991.

PADFIELD, Peter. Maritime supremacy and the opening of the Western mind: naval campaigns that shaped the modern world 1588-1782. Londres: Random House, 2000.

RANGEL, Vicente Marotta. A experiência da conferência da ONU e a Convenção sobre direito do mar. In: NAZO, Georgette Nacarat. (Coord.). Questões importantes referentes ao mar. São Paulo: Soamar, 1996. p. 11-18.

RANGEL, V. Marotta. Natureza jurídica e delimitação do mar territorial. 2. ed. São Paulo: RT, 1970.

_____. Direito e relações internacionais. 8. ed. São Paulo: RT, 2005.

_____. Da codificação das normas sobre o mar territorial. In : _____. Natureza jurídica e delimitação do mar territorial. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1970. cap. 3, p. 58-58.

SELDEN, John. Mare clausum: seu de dominio maris, libri duo. London: excudebat Will. John Selden. Stanesbeius, pro Richardo Meighen, 1635.

TREVES, Tullio. Codification du droit international et pratique des états dans le droit de la mer. [França]: Martinus Nijhoff Publishers, 1990. p. 9-302. (Série Recueil des Cours, 223).

TRUYOL;SERRA, Antonio. Histoire du droit international public. Paris: Economica, 1995.

WEIL, Prosper. Perspectives du droit de la délimitation maritime. Paris: Pédone, 1988.

Recebido em: 19/12/2012

Aceito em: 21/01/2013

A GRANDE GUERRA: LIÇÕES AINDA A APRENDER

Cláudio Marin Rodrigues*

RESUMO

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) alterou o modus faciendi da guerra. Além do mais atingiu várias áreas do Globo. Novos armamentos foram empregados e devido ao grande número de baixas, quer entre militares quer entre civis, atingiu a psique do povo da Europa. Este estudo observou que esse conflito armado teve repercussão, causando profundas mudanças, não só no campo militar, como também em outras áreas que compõem o Estado: da política, da economia, da ideologia e a social. Verificou-se também que os reflexos daquele conflito armado ainda alcançam a atualidade.

Palavras-chave: Grande Guerra; Lições Primeira Guerra Mundial; Triple Entente, Tríplice Aliança.

ABSTRACT

The Great War altered the war modus faciendi. It included many regions in the world. New weapons were employed and because of the many military and civilian casualties it hit the European populations' psyche. This article discusses the military conflict and what it caused in terms of changes not only in the military field but also in other state segments: politics, economy, ideology and social, segments. This conflict has impact and reflexes until today.

Keywords: Great War. Lessons of World War One; Triple Entente; Triple Alliance.

INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a realizar uma breve análise da Grande Guerra (1914-1918), no seu quase centenário. Para obtermos lições sobre a arte da guerra, é necessário fazê-la em cinco campos: militar, político, econômico,

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). E-mail: cmarin@terra.com.br.

ideológico e social. Essas áreas foram fortemente afetadas pela dimensão do conflito armado e o seu *modus faciendi*. Como resultado imediato, novas estratégias políticas e militares foram desenvolvidas pelos Estados para fazer frente a esta nova forma de conduzir a guerra.

A humanidade, devido à participação de vários Estados beligerantes, de um grande número de militares e civis empregados, e ao desenvolvimento de novos meios de comunicações, tomou conhecimento, quase que de imediato, das atrocidades cometidas pelos Estados ditos “civilizados”, tanto nos campos de batalha quanto contra populações civis. Pode-se dizer que o terror e a tragédia advindos com o novo modo de fazer a guerra tinha alcançado o homem na sua modernidade¹.

Para o campo da política internacional, o fim das campanhas militares não trouxe o final do conflito para os Estados beligerantes, pois o Tratado de Versailles (1919) trouxe em seu bojo sementes para futuras crises políticas que atingiram nos anos seguintes, os cantões do Globo. Com a Grande Guerra a Terra ficou menor.

Pode-se afirmar que os desdobramentos políticos e econômicos originados com o final das campanhas militares e as crises políticas na área das relações internacionais do pós-guerra levaram à Segunda Guerra Mundial, à Guerra Fria, à Guerra da Coreia, à Guerra do Vietnã, às Guerras Árabe-Israelenses, à Guerra do Afeganistão, à queda do Muro de Berlim (1989) e ao fim formal da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 25 de dezembro de 1991. Este período foi chamado por Bobbitt de longa guerra, pois “agora, todas as grandes potências que haviam iniciado em 1914 a turbulenta busca de uma ordem, constitucional, legítima e legitimadora que sucedesse os impérios do século XIX haviam chegado a um consenso.” (Bobbitt, 2003:56).

O PORQUÊ DA GUERRA

Com o final das guerras religiosas e com a implementação do Tratado de Westphalia (1648), os Estados europeus adquiriram a soberania plena sobre seu território. Com isso, as relações políticas e econômicas entre eles entraram em uma nova fase, e foram atualizadas por meio dos Tratados de Utrecht (1713) e de Viena (1815). Os Estados se fortaleceram como entidades jurídicas e soberanas. Desta forma, por quase 250 anos os Estados com mais poder – Grã-Bretanha, França, Prússia-Alemanha, Rússia e Império

¹ Sobre o conceito de Modernidade, ver Koselleck (2006, parte I).

Austríaco, depois Austro-Húngaro – trabalharam no sentido de orientar a política exterior de seus países na direção da manutenção do status quo em relação à distribuição do poder entre eles². Essa política de harmonia, na Europa, facilitou também a execução das políticas colonialistas dos mais poderosos ao redor do Globo.

A Revolução Francesa (1789) marcou uma nova era na política europeia e as posteriores campanhas militares de Napoleão (1805-1815) tinham como estratégia o desequilíbrio de poder em favor do Estado francês. Todavia, com o fim das guerras napoleônicas e o Tratado de Viena, o velho equilíbrio de poder foi restabelecido entre os grandes da Europa.

A guerra franco-prussiana (1870-1871), a unificação da Itália (1870), a unificação da Alemanha (1871) e a segunda Revolução Industrial, ocorrida na segunda metade do século XIX, deram início ao desequilíbrio do poder entre os cinco grandes da Europa.

Entre 1871 e 1914 as mudanças na distribuição de poder foram significativas e, em consequência, alteraram a política exterior das grandes potências. Em 1870, a Grã-Bretanha era o primeiro país na produção industrial e no comércio mundial, e a França, o segundo. Em 1913, a Grã-Bretanha passou para a terceira posição e a França para a quarta em termos de produção industrial e comércio internacional. A Alemanha, por outro lado, em 1913 alcançou a liderança na produção industrial graças ao forte desenvolvimento econômico efetivado pelo Estado desde a sua unificação, à organização do trabalho, educação básica e à utilização, em grande escala, dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos advindos da segunda Revolução Industrial³.

Além disso, a partir de 1890, no Ocidente, os Estados Unidos da América (EUA) e no Oriente, o Japão, começaram a despontar como Estados que buscavam mais poder em relação ao cenário internacional. Foi o início do deslocamento do centro de poder mundial, que até então se limitava ao continente Europeu, para outras áreas do Globo. Por outro lado, o Império Austro-Húngaro, no início do século XX, encontrava-se em decadência política, econômica e social devido, principalmente, às diferentes nacionalidades em seu território, e o Império Russo apresentava graves problemas internos, principalmente com as revoltas dos trabalhadores citadinos, devido às políticas econômicas e sociais vigentes.

²Sobre a teoria do Balanço do Poder, ver Morgenthau (1967, parte II).

³ Para mais detalhes, ver Schmitt & Vedeler (1988, cap. 1).

Na virada do século XX, em virtude da política militarista implementada pelo governo do Kaiser Wilhelm II, a Alemanha passou a contar com o maior exército da Europa e buscava uma forte para fazer frente à Marinha britânica, para defender seu comércio internacional. A Grã-Bretanha, por outro lado, envidava todos os esforços para manter sua supremacia nos mares, e a França apostava na qualidade e na força de seu exército.

A partir de 1900, o desequilíbrio na balança de poder já era uma realidade, e para que o status quo se mantivesse, a guerra tornava-se necessária. Se o status quo fosse revisado, seria a aceitação, pelos demais, da supremacia do poder alemão no continente europeu. A partir desta constatação, a Europa passou a vivenciar uma guerra silenciosa. Com a situação da guerra latente, os Estados poderosos formaram alianças para prover sua segurança e para, ainda, tentar a prevenção da guerra. Procurou-se um novo equilíbrio de poder por meio de alianças, fadado ao fracasso. Grã-Bretanha, França e Rússia formaram a Triple Entente; Alemanha, Império Austro-Húngaro e Itália, a Tríplice Aliança. Assim, no equilíbrio de poder existente houve um desequilíbrio fadado a rupturas; portanto a guerra era uma questão de tempo.

No período de 1905 a 1914, ocorreram várias crises diplomáticas entre os grandes da Europa – três crises denominadas do Marrocos (1905, 1908, e 1911), colocando, de um lado, França e Grã-Bretanha e, de outro, a Alemanha. A crise de 1908-1909 envolveu a Rússia e o Império Austro-Húngaro, resultado da anexação da Bósnia por este Império. A crise de 1912-1913 deu origem à guerra dos Balcãs, envolvendo o problema da Sérvia; esta guerra afetou os interesses russos nos Balcãs. Todas essas crises foram “resolvidas” por intermédio dos canais diplomáticos. Verifica-se que apesar dos esforços diplomáticos a guerra se tornava iminente, pois o cerne da questão não estava no centro das crises, mas na distribuição de poder entre os grandes.

Em 28 de junho de 1914, o arquiduque Franz Ferdinand, sucessor ao trono do Império Austro-Húngaro, foi assassinado em Sarajevo. Esse assassinato deu origem a uma crise diplomática entre a Rússia, o Império Austro-Húngaro e a Sérvia; e acabou envolvendo as alianças feitas no início do século. Desta vez, a diplomacia europeia, esgarçada, não conseguiu resolver a crise pelos canais diplomáticos. Ademais, a Alemanha deu carta branca ao governo Austro-Húngaro para que desenvolvesse ações militares contra a Sérvia e a Rússia, caso a crise não se resolvesse por vias diplomáticas. Os grandes mobilizam seus exércitos e, com a invasão da Bélgica pela Alemanha, em 4 de agosto de 1914, a Grã-Bretanha declara guerra a esta última. Desta forma, a Alemanha passou a ter duas frentes de batalha: a leste contra a Rússia, a oeste contra a França e a Grã-Bretanha. Em 23 de agosto do mesmo ano, o Japão declara guerra contra a Alemanha devido

à presença de navios de guerra alemães no Oriente, fato que ameaçava os interesses japoneses na região.

O conflito passou a proporções mundiais e a humanidade se viu defronte a uma guerra sem precedentes na história do homem moderno. A Grande Guerra não foi um simples conflito militar, mas três guerras em uma: a guerra dos Bálcãs sobre os negócios do Leste Europeu; a guerra continental sobre o continente Europeu; e a guerra mundial na qual a Alemanha desafiou o poder e a supremacia naval da Grã-Bretanha (Schmitt e Vedeler, 1998: 7).

Em abril de 1917, os EUA declararam guerra à Alemanha, em razão da guerra submarina irrestrita praticada pelos alemães; além disso, havia fortes interesses econômicos e geopolíticos em jogo. Em 15 de dezembro do mesmo ano, devido à vitória da Revolução Bolchevique, o novo governo russo assina o armistício de Brest-Litovsk com a Alemanha.

Em 11 de novembro de 1918, foi assinado o armistício entre os aliados e a Alemanha, pois esta havia sido derrotada. O armistício e as condições para a paz do Tratado de Versailles deram início ao caminho para a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

A Grande Guerra marcou o início de um novo tempo para o homem, pois o realismo da guerra e a realidade dos fatos e suas nos campos de batalha, na diplomacia e na antropologia social falaram mais alto.

REFLEXOS DA GUERRA

ÁREA MILITAR

Desde o medievo até a Grande Guerra, os conflitos armados eram limitados, as comunidades civis eram preservadas, a honra era um dos princípios básicos observados pelos beligerantes, pois a oficialidade pertencia à nobreza e à aristocracia. Mesmo as guerras napoleônicas que aconteceram na Europa, nas quais 17 Estados estiveram envolvidos e ocorreram 332 batalhas, elas foram limitadas, apesar de os soldados franceses serem acusados de saqueadores, de destruírem vilas, de cometerem estupros e de terem matado civis (ibidem: 296).

A Grande Guerra modificou o modo de se fazer guerra. Ela foi praticada em grande escala e os Estados envolvidos passaram a empregar todos os esforços tecnológicos, econômicos e políticos para a sua condução. A guerra passou a ser ilimitada, as comunidades civis foram atingidas e o número de óbitos entre civis aumentou em relação às guerras passadas. O resultado da Grande Guerra foi catastrófico para a Europa nos campos político, econômico e social.

Em termos de mobilização para a guerra, a Rússia convocou 14 milhões de homens, a Alemanha 11 milhões, a França 8,5 milhões e o Império Britânico 9,5 milhões, dos quais seis milhões foram convocados na Grã-Bretanha. No final da guerra, o número de mortos alcançou a cifra de mais de 10 milhões e o número de feridos foi mais de 30 milhões, entre civis e militares (*idem*).

Para uma simples comparação, durante a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), na batalha de Sedan houve 26 mil mortos e feridos, sendo nove mil alemães e 17 mil franceses; e durante a campanha de Somme, na Grande Guerra, o número de mortos e feridos foi de 1,250 milhão. Os países que participaram da guerra despenderam cerca de 200 bilhões de dólares e perderam uma parcela significativa da população economicamente ativa. A guerra mostrou sua nova face (*idem*).

A Grande Guerra trouxe em seu bojo uma revolução nos assuntos militares (RAM) (ver Metz e Kievit, 1995) e que causaram grandes modificações nas áreas da estratégia e da tática. Houve uma quebra de paradigma na condução da guerra devido às inovações no armamento e nos materiais empregados, que exigiram mudanças nos planos de guerra previamente estabelecidos e no desenvolvimento de novas estratégias e táticas, nunca antes empregadas.

Em relação à guerra terrestre, foram desenvolvidos e empregados dois armamentos que alteram esse tipo de guerra. Foram eles, a metralhadora e o tanque de guerra. A metralhadora, sendo empregada por um só homem e com grande capacidade na cadência de fogo, passou a ser usada tanto ofensiva como defensivamente e causou inúmeras baixas entre os beligerantes. O tanque de guerra, já com simples blindagem foi utilizado em pequena escala em confrontos iniciais, devido à estratégia empregada pelos beligerantes, pois na segunda fase da guerra, esta passou a ser de posição; como consequência dessa inovação, a cavalaria perderia sua função estratégica e tática na condução da guerra. Todavia, após a guerra, o tanque passou a ser aprimorado tecnologicamente e tornou-se uma das armas fundamentais para a Blitzkrieg⁴, estratégia aprimorada pelos alemães para a Segunda Guerra Mundial. O tanque de guerra continuou sendo aperfeiçoado devido ao surgimento de novas tecnologias e materiais, e nas últimas guerras, como por exemplo, nas duas recentes Guerras do Golfo, foi empregado em larga escala.

A guerra marítima também sofreu profundas modificações com o emprego do submarino em larga escala. O submarino já havia sido

⁴ Estratégia da “guerra relâmpago”.

empregado na guerra civil norte-americana, porém era um engenho primitivo. O desenvolvimento tecnológico para a construção de baterias elétricas e para novos motores de combustão propiciou o aprimoramento do submarino como uma eficaz e eficiente arma militar para emprego na guerra marítima. A partir de então, incrementou-se a guerra submarina e conseqüentemente a guerra antissubmarina, pois com o emprego dessa nova arma, novas estratégias e táticas tiveram que ser desenvolvidas para combatê-la. A principal causa da declaração de guerra dos EUA contra as potências centrais da Europa foi a guerra submarina sem limites, praticada pelos alemães. A partir da Grande Guerra, o submarino foi aperfeiçoado com novas tecnologias para sua propulsão, chegando, nos dias atuais, à propulsão nuclear. Além do mais, novos armamentos foram desenvolvidos e empregados para aumentar o poder bélico dos submarinos (mísseis, torpedos auto dirigidos, ogivas nucleares, minas). O submarino, convencional, é empregado pelas principais Marinhas, sendo que os nucleares são empregados pelos Estados mais desenvolvidos em tecnologia nuclear. O emprego dos submarinos pode ser estratégico ou tático.

Outra inovação na arte da guerra foi o emprego do avião, como uma nova arma de guerra, tanto para obter informações sobre a localização do inimigo, como na defesa e no ataque. Assim surgiu a guerra aérea, que também exigiu o desenvolvimento de novas estratégias e táticas. Durante a Grande Guerra a nova arma foi rapidamente aperfeiçoada; e novas tecnologias empregadas para aumentar seu caráter ofensivo e defensivo. Com o final da guerra surgiram as Forças Aéreas nos países mais desenvolvidos; a partir de então, o emprego de aviões nas guerras é um elemento vital. Na Segunda Guerra a Alemanha os empregou largamente na estratégia da Blitzkrieg e EUA, Grã-Bretanha e Japão desenvolveram navios aeródromos, ou porta-aviões, para a guerra marítima, dando início à chamada guerra aeronaval. O ataque a Pearl Harbor pelos japoneses, em dezembro de 1942, ocorreu graças à aviação japonesa embarcada; assim como o vetor de lançamento de bombas nucleares sobre as cidades de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, foi o avião. Atualmente na condução da guerra o emprego da aviação é vital tanto no planejamento estratégico ou tático, principalmente pela sua alta mobilidade e ressalta-se que pelo desenvolvimento da robótica na guerra, entramos na era dos drones.⁵

Durante a Primeira Guerra, os rádios receptor-transmissores sem fio passaram a ser empregados, dando início à guerra eletrônica. Por meio dessa

⁵ Os drones são aviões não tripulados, guiados a laser, alcançam altitudes que podem chegar a 18.000 metros – quase o dobro da usada pelas aeronaves comerciais –, e identificam veículos e pessoas no chão em questão de segundos, podendo lançar mísseis com precisão milimétrica.

inovação, as comunicações na guerra entraram em uma nova era e o soldado mensageiro deixou de ser utilizado. Esse novo equipamento proporcionou, também, as operações combinadas, em que a troca de informações deve ser rápida, segura e eficiente. Foi na campanha de Dardanelos, na Turquia (1915-1916), que os aliados empregaram, em conjunto, as operações terrestre, naval, incluindo o submarino, e aérea. A partir deste tipo de operações combinadas, novas estratégias e táticas foram desenvolvidas para as guerras posteriores. O desembarque, pelos aliados, na Normandia (1944) e pelos norte-americanos nas campanhas da guerra do Pacífico (1943-1945), tiveram como base os ensinamentos da campanha de Dardanelos.

Apesar dessa RAM, as inovações não foram amplamente empregadas durante a Grande Guerra, salvo o submarino. Elas foram utilizadas apenas em determinadas campanhas; o motivo desse emprego parcimonioso das novas inovações deveu-se ao fato de a estratégia e a tática utilizadas pelos condutores da guerra estarem alicerçadas nos ensinamentos das guerras do século XIX. Eles não reconheceram de imediato, as potencialidades dos novos armamentos introduzidos durante a guerra, nem a necessidade de mudanças rápidas na área da estratégia e da tática. Com os preceitos do novo tipo de guerra, as academias militares de muitos países modificaram profundamente o modo de conduzir os ensinamentos dos altos estudos militares.

ÁREA POLÍTICA

A Grande Guerra trouxe mudanças consideráveis na área da política interna dos Estados beligerantes e, também, na configuração do campo das relações internacionais.

Em relação à política interna, no final da guerra, com o desdobramento dos impérios Austro-Húngaro, Alemão e Otomano, surgiram novos Estados-nação que alteraram seus regimes de governo. Com o fim do Império Austro-Húngaro, vários Estados nacionais surgiram em seu território e tornaram-se repúblicas, com o regime democrático. Com o esfacelamento do Império Otomano, Estados nacionais foram formados, e, principalmente no Oriente Próximo, tornaram-se regimes monárquicos e várias nações tornaram-se protetorados, sendo administrados pela Grã-Bretanha e pela França. O império Russo encontrou seu fim com a Revolução Bolchevique de novembro de 1917, o novo Estado formado implantou o regime de governo comunista. O final da guerra trouxe o fim do império alemão. A Alemanha tornou-se a República de Weimar, e adotou o regime democrático, mas o novo regime não conseguiu frear os conflitos políticos internos. Verifica-se,

ainda, que o final do conflito armado fortaleceu a ideologia nacionalista nascida no final do século XVIII.

Até o início da Grande Guerra o poder político nos Estados europeus ocidentais estava centralizado na aristocracia e na alta burguesia, apesar dos movimentos da classe operária que aconteceram, a partir da segunda metade do século XIX, por meio das organizações socialistas, sindicatos e dos partidos políticos da social-democracia. Com o final da guerra, o poder político começou a ser transferido para a classe operária e a baixa burguesia, por meio do regime democrático representativo. Na Grã-Bretanha, na Alemanha e na França logo após o final da guerra, por meio de eleições ocorreram mudanças significativas, que alteraram o quadro do poder político. Esse movimento em busca de uma maior parcela do poder político, por meio do regime democrático, foi o início da escalada mundial para a luta em favor da igualdade de direitos na esfera política.

Em relação à área das relações internacionais, houve um novo mapeamento do Globo com o surgimento de novos Estados nacionais e surgiram novas áreas de influência de poder. O equilíbrio do poder na Europa, após a guerra, foi esfacelado. Os EUA passaram a ter a primazia do poder militar, econômico e político, frente aos demais Estados e, apesar de sua política isolacionista, começaram a exercer forte influência por meio das esferas do poder nos Estados sob sua nova esfera de influência. O Japão, em termos relativos, tornou-se o Estado com mais poder em relação aos seus vizinhos e iniciou uma escalada militar para a busca do crescimento territorial de seu império. No Oriente Próximo houve uma nova configuração geopolítica e passou a sofrer uma forte influência da França e da Grã-Bretanha. A Turquia surgiu como um Estado soberano, sob a liderança de Mustafá Kemal Atatürk, de ideologia nacionalista. O movimento sionista, iniciado na Europa na década de 1880, ficou fortalecido politicamente pelo compromisso da Grã-Bretanha, efetuado em novembro de 1917, pelo ministro das relações exteriores Arthur Balfour, na criação de um Estado na Palestina para o povo judeu, fato que finalmente ocorreu em maio de 1948. O mapa mundi político fora mudado radicalmente.

O Tratado de Versailles, assinado entre os aliados com a Alemanha, em 28 de junho de 1919, condenava a Alemanha e seus parceiros, responsabilizando-os pelo início da guerra. A Alemanha foi condenada moralmente, pois o Tratado a obrigava ao desarmamento unilateral. Os termos econômicos do Tratado, entre outros, obrigavam que ressarcisse os Estados envolvidos pelos danos causados pela guerra e a renúncia à sua marinha mercante, fundamental para seu comércio exterior. O Tratado de Versailles, dentro da nova conjuntura mundial, buscava restabelecer o status quo, em termos de balança do poder, anterior guerra. Todavia, com a nova

organização mundial do pós-guerra, o equilíbrio do poder deixou de existir. Os EUA assumiram a liderança e tinham como discurso a autodeterminação de alguns povos europeus e o regime democrático, pois segundo a liderança governamental norte-americana, a democracia evitaria novas guerras, porém, deixaram de levar em consideração a situação da política interna dos Estados, a desordem mundial e a antropologia social de seus povos.

Os princípios do Tratado de Versailles foram um dos causadores da Segunda Guerra Mundial, pois combalou o Estado alemão moral e economicamente, facilitando assim o aparecimento do III Reich na Alemanha.

A Liga das Nações surgiu dos tratados de paz do pós-guerra. O seu propósito era o de fomentar uma política internacional, não mais fundamentada no equilíbrio de poder. Essa política seria antimilitarista e proporcionaria a segurança coletiva para os Estados que aderissem à Liga, e, ainda, fortaleceria o regime democrático com o sistema econômico capitalista. Seus fundamentos estavam baseados no pensamento do presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921). A Liga das Nações falhou em seu propósito, principalmente pela não adesão do EUA, pela sua fraqueza política em coibir a corrida armamentista iniciada pela Alemanha e pelo Japão, pelo interesse da Grã-Bretanha e França em retornar ao status quo de antes da guerra e em manter o equilíbrio de poder na Europa, e não ter dado fim aos grandes impérios coloniais, fato que ocorrerá após a Segunda Guerra Mundial.

ÁREA ECONÔMICA

Durante a maior parte do século XIX, os Estados europeus mais avançados praticaram a política econômica liberal, foi a era do *laissez-faire*. Um dos seus maiores defensores foi Benjamin Constant (1767-1830). O mercado ditava as regras e um dos pressupostos do liberalismo político-econômico rezava que esse regime, quando implementado, evitaria a guerra por meio da interdependência econômica. A Grã-Bretanha, como o Estado que detinha a supremacia industrial e comercial mundiais, ditava as regras econômicas para o comércio internacional. O Estado britânico, além disso, era o grande beneficiário do comércio de matérias-primas, pois era detentor de um vasto império baseado no sistema colonial.

Quando da unificação da Alemanha, em 1871, o Estado recém-formado tinha sua economia fundamentada na agricultura. O novo Estado iniciou a implementação de uma política econômica direcionada à produção de bens de capital. Foi uma política dirigida para o desenvolvimento industrial, alicerçada na educação e nas inovações tecnológicas introduzidas pela

segunda Revolução Industrial. A Alemanha adentrou, assim, no sistema capitalista tardio, sistema baseado na intervenção econômica do Estado. O resultado foi grandioso, tanto que em um espaço de 30 anos a Alemanha tornou-se o país mais industrializado da Europa e conseguiu uma fatia expressiva do mercado internacional.

A partir de 1870, devido, também, a uma crise no sistema econômico internacional, os Estados passaram a exercer uma política econômica protecionista, com a introdução de barreiras aduaneiras, e colocaram em prática uma política exterior imperialista, pois para minimizar a crise no capitalismo tornou-se necessário a busca de novos mercados. Mestre Polanyi, assim definiu essa época:

Desde a década de 1870, porém, observou-se uma mudança emocional, embora não houvesse uma ruptura correspondente nas idéias dominantes. O mundo continuava a acreditar no internacionalismo e na interdependência, enquanto agia sob os impulsos do nacionalismo e da auto-suficiência. O nacionalismo liberal se transformava num liberalismo nacional, com seus mercados e apoiando-se no protecionismo e no imperialismo na área externa e no conservadorismo monopolista na área interna. (Polanyi, 2000: 234-235)

Durante a Grande Guerra os Estados beligerantes direcionaram a economia, incluindo os meios industriais e os comerciais para o esforço de guerra. Após a guerra, a Grã-Bretanha envidou todos os esforços para o sistema econômico internacional voltar ao status quo da segunda metade do século XIX. Ledo engano, pois o antigo sistema estava liquidado com a nova ordem internacional. Além disso, os Estados beligerantes tiveram que direcionar a economia para a reconstrução de seus territórios, foram obrigados a intervir na economia. Nos EUA, o livre mercado, principalmente o mercado de capitais, funcionou até 1929, quando do crash da Bolsa de Nova York. A partir de então, os governos dos EUA, também, passaram a intervir no sistema econômico, para alcançar os objetivos políticos interno e externo.

Com a Revolução Bolchevique na Rússia, em 1917, o novo Estado soviético implementou o sistema econômico comunista, a economia estatal. O Estado tornou-se o único responsável e o dirigente das várias áreas da produção econômica. A economia privada deixou de existir. A partir da implantação do regime comunista na Rússia, os dois sistemas, capitalista e comunista, viveram em conflito político-ideológico até a débâcle da URSS, em 1991, quando o liberalismo econômico, principalmente na área do comércio internacional, voltou a imperar. Entretanto, deve-se levar em consideração que o liberalismo econômico não evitou a deflagração da

Grande Guerra. Polanyi, assim definiu o liberalismo econômico:

A economia liberal encaminhou nossos ideais numa falsa direção, embora parecesse próxima a atingir expectativas intrinsecamente utópicas. Não existe uma sociedade sem o poder e a compulsão, nem um mundo em que a força não tenha qualquer função. Era uma ilusão admitir uma sociedade que fosse modelada apenas pelo desejo e vontade do homem. (Polanyi, 2000: 298)

Os governos totalitários da Alemanha e da Itália, durante suas vigências, implementaram políticas econômicas completamente dirigidas pelo Estado. Deveria assim ser, para preparar o Estado nacional para a Segunda Guerra Mundial.

A Grande Guerra modificou a estrutura do Estado nacional. As estratégias para a segurança nacional foram modificadas a partir dos exemplos aprendidos com a guerra. O Estado, para efetivar sua política de segurança, teve, a partir de então, que fazer intervenções, mesmo que em pequena escala, no sistema econômico nacional, para priorizar o seu poder. O Estado passou a ter primazia na direção da economia para objetivos políticos e militares.

Dessa forma, verifica-se que a Grande Guerra modificou o papel do Estado em relação à economia quer nos sistemas democráticos, quer nos não democráticos. O Estado ficou mais atuante e perseverante no exercício de seu poder em direcionar a economia, mesmo no sistema capitalista, com o objetivo de aumentar o seu poder perante aos demais Estados.

ÁREA DAS IDEOLOGIAS

A ideologia do nacionalismo nascida com o idealismo alemão e fortalecida com a Revolução Francesa fez-se presente nos Estados europeus. As Guerras Napoleônicas propagaram o movimento nacionalista que, paulatinamente, foi ganhando força no continente europeu. Esse movimento nacionalista foi o principal fator para os movimentos da unificação dos povos germânicos em um Estado, fato que ocorreu em 1871; e do Risorgimento Italiano, que culminou com a unificação da Itália, em 1870. A ação do nacionalismo alcançou várias áreas do Globo. O movimento pela independência nas colônias da América Latina teve sua origem nessa ideologia.

A ideologia liberal vigorou durante o maior período do século XIX. Foi a base de sustentação do desenvolvimento do sistema capitalista baseado na primeira Revolução Industrial. A partir do último quartel daquele século, o

nacionalismo ganhou novas forças nos Estados nacionais, sendo que uma das causas foi a crise do capitalismo.

A ideologia do socialismo teve origem na primeira metade do século XIX e ganhou ímpeto com as obras de Marx e Engels e pela luta do proletariado de Paris (1848). A base dessa ideologia era a busca da obtenção da supremacia política pelas mãos da classe operária. Quando o movimento socialista estivesse vigorando em todos os Estados, estaria decretado o fim destes, pois o capitalismo, que necessita de seu suporte, deixaria de existir. Essa ideologia deu origem ao movimento sindical e político das classes operárias e aos partidos políticos da social-democracia, já na segunda metade desse mesmo século.

Essas ideologias do final do século XIX e do início do século XX não evitaram a deflagração da Grande Guerra. O movimento da Internacional Socialista que pregava a unificação, a solidariedade da classe operária mundial, independente do Estado a que pertencia, e o engajamento contra a guerra capitalista, em vias de acontecer, falhou em seus objetivos. Quando da proximidade do início da guerra, ficou visível que a ideologia socialista havia falhado, pois o sentimento nacionalista falou mais alto à classe operária, como bem explicou Waltz (2004:169): “O comportamento dos trabalhadores na Primeira Guerra Mundial demonstrou que não havia um proletariado internacional, mas apenas partidos socialistas nacionais cujas ações seriam determinadas por suas próprias definições de seus interesses particulares.” Quando da mobilização para a guerra, verificou-se um grande número de voluntários, entre eles a classe operária, para nela participarem. A “honra nacional falava” mais alto.

Após a guerra, duas ideologias iriam dominar – a democracia com economia capitalista, que segundo seus defensores, entre os quais o presidente Woodrow Wilson, evitaria guerras futuras, seria uma condição para a paz entre os Estados nacionais. A segunda era a ideologia comunista que fora implantada no Império Russo. Os novos líderes russos procuraram disseminar essa ideologia por meio da revolução comunista, a ser feita pela classe operária. Esta, por meio das lideranças dos partidos comunistas, deveria proporcionar o caminho para a revolta armada e depois implementar o comunismo.

Na década de 1930, as ideologias nazista e fascista, com forte influência na ideologia do nacionalismo, imperaram na Alemanha e na Itália, respectivamente. O cerne dessas ideologias estava no modelo do Estado totalitário, sem liberdade aos cidadãos. Visavam o aumento do poder do Estado nacional, para em seguida dominar os Estados mais fracos, por meio de ações militares. Foi a principal causa do início da Segunda Guerra

Mundial. Essas ideologias tiveram seu fim com o término da guerra, em 1945.

Após 1945 as antigas ideologias voltaram à primazia, atuando em duas áreas distintas, uma sob a hegemonia norte-americana, com o regime capitalista, e outra sob a hegemonia da URSS, com regime comunista. Ressalta-se que, durante a Segunda Guerra Mundial, os dois sistemas uniram esforços para derrotarem os regimes nazista e fascista. A Doutrina Truman (1947), formulada pelo presidente norte-americano Harry S. Truman (1945-1953), conteve o avanço soviético sobre o Ocidente. Foi o começo da Guerra Fria. Essas ideologias, reforçadas com a Guerra Fria, perdurou até o colapso da URSS, em 1991. A ideologia do regime democrático com a economia capitalista e a nova divisão do trabalho, sob a hegemonia norte-americana, foi a grande “vitoriosa”. Assim, adentra-se em uma nova (des) ordem mundial.

ÁREA SOCIAL

A Grande Guerra foi o primeiro evento coletivo da modernidade, suas consequências atingiram a sociedade mundial. Verificam-se os efeitos e as transformações havidas até nos mais longínquos rincões da Terra. Primeiramente, os efeitos atingiram os países envolvidos diretamente com a guerra e, depois, foram disseminados para os países periféricos. Foi o início da dispersão das classes sociais.

Um dos primeiros resultados foi a obtenção de uma parcela do poder político pelas massas. Essa transferência de poder foi paulatinamente alternando as estruturas do poder político e econômico do Estado pelas reformas sociais.

Outra consequência foi na área da educação. A educação passou a ser direito dos cidadãos e o Estado passou a ser o provedor da educação. Com isso, os menos afortunados obtiveram o direito de estudar e no prazo de duas gerações o status quo foi alterado. Observa-se, por outro lado, que a mudança no modelo de educação praticada foi necessária, haja vista o salto no desenvolvimento tecnológico e material que ocorrera durante o período da guerra (manuais de operação dos novos equipamentos militares deveriam ser entendidos para sua eficácia). A educação tornou-se um instrumento para promover a competição entre os Estados, em busca de poder. Aos poucos, esse princípio começou a ser difundido entre outros países. Foi o início dos direitos sociais do povo.

Outra importante mudança ocorrida foi em relação à nova posição da mulher perante a sociedade. Durante a guerra, muitos homens na atividade economicamente ativa pereceram ou ficaram inválidos. A mulher teve que

ocupar as posições vagas, principalmente nas atividades industriais e dos serviços sociais; houve, também, um aumento significativo de mulheres que permaneceram solteiras. Foi o princípio da emancipação da mulher, que para viver na sociedade, não precisava mais da “proteção” do homem.

Foi durante a guerra que os Estados beligerantes modernizaram e desenvolveram novos sistemas de informações e propaganda para as massas. Praticaram a censura sobre os verdadeiros fatos políticos em relação à guerra e os resultados das campanhas de guerra. A partir do término da guerra, os governos passaram a utilizar a informação, para obter dados sobre vários aspectos, por exemplo, a orientação ideológica, da sociedade e das pessoas. A propaganda quer para atingir o propósito das políticas governamentais, quer para a sociedade de consumo, não mais deixou de existir e influenciar nas opções da sociedade. A censura formulada para a população ganhou novas roupagens e passou a ser um organismo político do Estado.

A guerra, também, atingiu primeiramente as mentes do homem europeu em relação aos sentimentos e psique humanos. Até 1914, a guerra, para a Europa, conhecida como a mãe da civilização moderna, tinha sido um problema militar e somente dizia respeito aos soldados; além do mais, as comunidades civis esporadicamente eram atingidas. As guerras nas colônias, pertencentes dos Estados europeus, eram justificadas pela necessidade de a Europa civilizada difundir seus valores políticos, econômicos, morais e religiosos para as sociedades “não civilizadas”. Era, também, justificada pelo uso político da teoria da “Origem das Espécies” (1859) de Charles Darwin (1809-1882). A Grande Guerra modificou totalmente o pensamento do homem europeu sobre a guerra, pois ela atingiu a comunidade civil por meio da morte e da destruição generalizadas; sua violência e barbárie tinham chegado à porta dos “civilizados” na sua forma mais cruel. Assim sendo, as áreas da psicanálise, filosofia, artes e literatura foram alcançadas para explicar a dor e a morte causadas pela guerra e que atingiram enorme contingente da população europeia. Freud em “Reflexões para os tempos de guerra e morte” (1915), assim se expressou sobre o comportamento do Estado e dos combatentes: *“Duas coisas nessa guerra despertaram nosso sentimento de desilusão: a baixa moralidade revelada externamente por Estados que, em suas relações internas, se intitulam guardiões dos padrões morais e a brutalidade demonstrada por indivíduos que, enquanto participantes da mais alta civilização humana, não julgaríamos capazes de tal comportamento.”* (Freud, 1996: 290). A partir dessa constatação, Freud tentou explicar, por meio de sua teoria psicanalítica, o comportamento do homem na Grande Guerra. Todavia, Freud não foi o único pensador a fazer a constatação sobre o comportamento cruel do homem, quando em certas circunstâncias da vida. Montaigne já

havia chegado a uma conclusão semelhante: *“Vivo em uma época em que, por causa de nossas guerras civis, abundam os exemplos de incrível crueldade. Não vejo na história antiga nada pior do que os fatos dessa natureza, que se verificam diariamente e os quais não me acostumo.”* (Montaigne, 1972: 207).

A filosofia do pós-guerra ficou marcada pelo cinismo e desencanto do homem pelo homem. Foi o conhecimento sobre a destruição do homem pelo homem na realidade europeia. A guerra e sua destruição tinham se avizinado para sempre à sociedade. Foi o conhecimento imediato da barbárie que exerceu essa influência na mente do homem.

A literatura do pós-guerra, em vários países, retratou a forte influência do período de guerra. Vários autores foram influenciados – James Joyce, na Irlanda, com *“Ulysses”* (1922), Thomas Mann, na Alemanha, com *“a Montanha Mágica”* (1924), Ernest Hemingway, nos EUA, com *“Adeus às Armas”* (1929), Eugene O’Neil, com *“Strange Interlude”* (1927).

A pintura, também influenciada, retratou em suas telas a dor, a miserabilidade humana, o terror e o medo advindos da guerra. Os quadros mais expressivos da época, entre outros, são de George Grosz, *“Explosion”* (1917); de L. Morreau, *“Après la Victoire”*; e de Paul Nash, *“We are making a New World”* (1918).

Nas grandes e nas pequenas cidades foram erguidos monumentos para que os mortos da guerra fossem homenageados e pranteados, pois os combatentes vieram de todos os lugares. Esses monumentos expressam, ao mesmo tempo, a gratidão e a dor do povo que foi atingido pelo terror e pela tragédia da guerra jamais vivenciada.

Verifica-se, portanto, que a Grande Guerra deixou profundas sequelas na mente do homem e na sociedade. Mesmo nos tempos modernos e civilizados o homem é capaz de cometer o terror e a barbárie, pois ele tinha deixado de acreditar nesse potencial humano. Nunca estaremos livres da essência do ser, dito humano. Por outro lado, o homem deve entender que a guerra faz parte da história da civilização, como bem expressou Bobbitt: *“A guerra é um produto, tanto quanto uma formadora, da cultura. Os animais não travam guerras, embora briguem. Não menos que o mercado e aos tribunais, aos quais está intimamente ligada, a guerra é um ato criativo do homem civilizado, com importantes conseqüências para o restante da cultura humana – inclusive os festivais da paz”*. (Bobbitt, 2003: prólogo).

CONCLUSÃO

A Grande Guerra alterou o *modus faciendi* da guerra. A partir de então, na maioria das vezes, deixou de ser praticada entre dois Estados, passando

a ser realizada por coalizões de Estados. Atualmente, a guerra continua a atingir todos os rincões da Terra e quase sempre regida pela assimetria das forças e da tecnologia empregadas.

Os efeitos e reflexos da Grande Guerra são ainda percebidos na atualidade, pois a tecnologia que foi empregada na busca de novos equipamentos e materiais para os combates foi sendo cada vez mais aplicada para os seus aprimoramentos e no desenvolvimento de novos armamentos. Os Estados que buscaram aquelas tecnologias ficaram em um novo patamar de poder nas Relações Internacionais; e, conseguiram um acurado poder militar que os diferenciam em relação aos que não têm aquelas tecnologias; em outras palavras, são os *have* e os *have not* (os que têm e os que não têm).

Devido ao grande número de baixas no corpo militar e também entre os civis, principalmente por sua difusão pelas mídias; os governos dos Estados buscaram mecanismos políticos para evitar ou diminuir os efeitos da guerra. Para isto, foram criados organismos internacionais como a extinta Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas, além de aprimorar o Direito na Guerra e o Direito à Guerra.

Foram também criados mecanismos políticos para o não emprego de armamentos altamente letais nos combates, como as armas biológicas e químicas. Entretanto ressalta-se que depois que um armamento foi descoberto, ele jamais deixará de ser empregado. Será utilizado em novos cenários de conflito armado quando da percepção das ameaças sentidas pela área político-militar dos Estados ou grupos políticos quando em guerra. Não deixa de ser uma questão de segurança e de sobrevivência.

Apesar de vários estudos e análises sobre a Grande Guerra, resta um sentimento de que muito ainda há que se aprender com aquele conflito, e o aprendizado será encontrado em todas as áreas do conhecimento humano, pois elas foram alcançadas sobremaneira por aquele conflito armado.

REFERÊNCIAS:

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. 883 p.

FREUD, Sigmund. Reflexões para os tempos de guerra e morte. In: _____. A história do movimento psicanalítico, artigos sobre metapsicologia e outros trabalhos. Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 283-311, v. XIV.

KOSELLECK, Reinhart. Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006. 366 p.

METZ, Steven; KIEVIT, James. Strategy and revolution in military affairs: from

theory to policy. Jun. 1995. Disponível em: <www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/stratma.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2012.

MONTAIGNE, Michel de. Sobre a crueldade. In: _____. Os ensaios: uma seleção. São Paulo: Abril Cultural, 1972. cap. XI, p. 202-208.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 4. ed. Nova York: Alfred A. Knopf, Inc., 1967. 615 p.

SCHMITT, Bernadotte E.; VEDELER, Harold C. *The rise of modern Europe: the world in the crucible (1914- 1919)*. Nova York: Harper Torchbooks, 1988. 553 p.

SINGER, Peter W. *The Robotics Revolution*. Brookings, Washington, DC, Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/12/11-robotics-military-singer>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000. 349 p.

WALTZ, Kenneth N. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 331 p.

Recebido em: 10/11/2012

Aceito em: 21/01/2013

O MAPA DO FUTURO GLOBAL E AS POTÊNCIAS MÉDIAS EMERGENTES

Verônica Moreira dos Santos Pires*

RESUMO

O Mapa do Futuro Global, publicado em 2005 pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos, prevê que China, Índia e outras potências emergentes como o Brasil podem inaugurar um novo conjunto de alinhamentos internacionais, marcando potencialmente uma ruptura definitiva com os modelos e práticas institucionais do pós-Segunda Guerra Mundial. Registra que a combinação de alto crescimento econômico, expansão das capacidades militares, promoção ativa de altas tecnologias e grandes populações vai estar na raiz do aumento do poder econômico e político tanto na China quanto na Índia. E acrescenta outras alterações suscetíveis de moldar a nova paisagem geopolítica. De acordo com o documento em tela, China e Índia, diante da necessidade de garantir acesso a fontes de energia, deverão impulsionar outras potências emergentes, como o Brasil, transformando-os em verdadeiros poderes regionais. Diante do exposto, o presente estudo buscou registrar o movimento da potência hegemônica no sentido de manter seu *staus quo*, através da análise de incertezas-chave presentes no Mapa do Futuro Global com ênfase na sua qualidade argumentativa. Para tanto serão utilizadas as três teses elaboradas por Albert O. Hirschman e a contribuição de Carl Sagan sobre argumentação.

Palavras-chave: Estados Unidos, cenário, retórica.

ABSTRACT

The Mapping the Global Future, published in 2005 by the National Intelligence Council of the United States, predicts that

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro - PPGHC/UFRJ, professora de História da América e de Teoria e Metodologia da Universidade Veiga de Almeida no Rio de Janeiro - UVA/RJ, contuadista de História da Fundação Cecierj e pesquisadora junto ao Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval - LSC/EGN. E-mail: veronica.pires@ig.com.br
Endereço postal: Rua Santa Amélia, 88 - Bloco B - Ap. 806. Praça da Bandeira. Rio de Janeiro/RJ. CEP. 20.260-030.

China, India and other emerging powers like Brazil may usher in a new set of international alignments, potentially marking a definitive disruption with the models and institutional practices of the post-World War II. Join the combination of high economic growth, expanding military capabilities, active promotion of high technologies and large populations will be at the root of increased economic and political power in both China and India. It adds that other changes can also shape the new geopolitical landscape. According to the document on screen, China and India, given the need to ensure access to energy sources, should propel other emerging powers such as Brazil, transforming them into true regional powers. Given the above, the present study sought to record the motion of the hegemonic power in order to maintain its status quo, through the analysis of key uncertainties present in Mapping the Global Future with emphasis on its argumentative quality. For both, it will be used the three theses prepared by Albert O. Hirschman and the contribution of Carl Sagan on argumentation.

Keywords: United States, scenario, rhetoric.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Mapa do Futuro Global, publicado em janeiro de 2005 pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos-NIC, prevê que China, Índia e outras potências emergentes como o Brasil podem inaugurar um novo conjunto de alinhamentos internacionais, marcando potencialmente uma ruptura definitiva com os modelos e práticas institucionais do pós-Segunda Guerra Mundial.¹ No entanto, atenta para o fato de que a relação de China e Índia com as demais potências no sistema internacional aparece como uma incerteza chave.

Registra que a combinação de alto crescimento econômico sustentado, expansão das capacidades militares, promoção ativa de altas tecnologias

¹ NIC. Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. National Intelligence Council. Disponível em: <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

O National Intelligence Council - NIC, ou Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos, é o centro de inteligência norte-americano para o pensamento estratégico de médio e longo prazos. Dentre suas principais funções destaca-se o apoio ao Diretor de Inteligência Nacional (DNI), ou seja, ao chefe da Comunidade de Inteligência (CI) e principal assessor do Presidente em assuntos de inteligência relacionados à segurança nacional. Para tanto, formula o curso provável dos acontecimentos futuros e tem como objetivo, de acordo com seu site oficial, fornecer aos formuladores de políticas informações imparciais, independentemente de juízos analíticos, em conformidade com a política dos Estados Unidos. Informações disponíveis em: http://www.dni.gov/nic/NIC_about.html.

e grandes populações vai estar na raiz do aumento do poder econômico e político tanto na China quanto na Índia.

Acrescenta outras alterações suscetíveis de moldar a nova paisagem geopolítica. A crescente demanda por energia seria responsável pela condução de muitas dessas prováveis mudanças. De acordo com o documento em tela, China e Índia, diante da necessidade de garantir acesso a fontes de energia, deverão impulsionar outras potências emergentes, como o Brasil, transformando-os em verdadeiros poderes regionais.

Apesar da tendência ao uso mais eficiente da energia, o total mundial consumido, previsto pelo documento, provavelmente aumentará em cerca de 50% entre 2000 e 2020, com uma parcela crescente fornecida pelo petróleo. E, ao mesmo tempo em que se acirram novas rivalidades em torno de algumas regiões, como o Mar Cáspio, fornecedores tradicionais no Oriente Médio estão cada vez mais instáveis. Assim, uma competição mais acirrada baseada na procura desses recursos, considerando a possibilidade de ruptura de fornecimento, está entre as principais incertezas apontadas pelo referido Mapa do Futuro Global, de 2004.

Note-se o aumento das preocupações de vários países em torno do que vem se convencendo chamar de segurança energética, cujo foco é a garantia de fornecimento de recursos energéticos aos países dependentes da importação dos mesmos, notadamente os países europeus, os Estados Unidos e as locomotivas econômicas China e Índia. A título de ilustração, a edição de 2010 do Panorama Energético Mundial, anualmente publicado pela Agência Internacional de Energia-IEA, inclui pela primeira vez um cenário que antecipa as futuras ações dos governos frente à crescente insegurança em matéria de energia²

Segundo José Luís Fiori, diante da já conhecida insegurança da Europa, dos Estados Unidos, da China e da Índia com relação às garantias de fornecimento de recursos energéticos, estima-se que os mesmos não pouparão esforços para garantir o acesso contínuo a fornecedores externos. Nesse sentido, a necessidade de energia se apresenta como um fator importante na concepção de suas políticas externa e de defesa, incluindo expansão do poder naval.³

Em que pese a necessidade, ao menos nas democracias, de introduzir algum sabor ético, humanitário ou de clara razão de segurança a qualquer

² IEA. World Energy Outlook 2010. International Energy Agency. Disponível em: <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo2010.pdf>.

³ FIORI, José Luís. A nova geopolítica das nações e o lugar da China, Índia, Brasil e África do Sul. Jul. 2010. Unicap. Disponível em: <http://www.unicap.br/real/artigos/ProfFiori.pdf>.

intervenção que se pretenda legítima, vale lembrar que o neocolonialismo experimentado a partir do século XIX encontrou parcela de sua legitimidade no discurso civilizatório e boa parte das intervenções norte-americanas do século XX carregaram o discurso da extensão da democracia aos países considerados ameaça à segurança internacional. Se interesses nacionais estavam por trás desses discursos, como já denunciado pela história, cumpre refletir a respeito dos discursos acerca do tema escassez de recursos como, por exemplo, recursos energéticos, e suas implicações para a área de defesa dos países produtores de petróleo e gás, no século XXI.

Diante do exposto, o que se segue é uma breve análise de parte do conteúdo do Mapa do Futuro Global, publicado em 2004 pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos - NIC, com ênfase em alguns interesses estratégicos do Brasil, fundamentada na tipologia das falácias elaborada por Carl Sagan e nas três teses, construídas por Albert O. Hirschman, acerca do tema retórica reacionária.⁴

UM OLHAR SOBRE O DISCURSO: AS FALÁCIAS DE CARL SAGAN E AS TESES DE ALBERT O. HIRSCHMAN

Antes de introduzir as contribuições de Carl Sagan e de Albert O. Hirschman, cumpre mencionar, ainda que de forma parcial, o relatório intitulado Um Cenário de Mudança Abrupta do Clima e suas Implicações para a Segurança Nacional dos Estados Unidos, elaborado, em 2003, por Peter Schwartz e Doug Randall:

À medida que se reduzem as capacidades de suporte de recursos em níveis globais e locais, as tensões podem crescer em todo o mundo, levando a duas estratégias fundamentais: defensiva e ofensiva. Algumas nações podem construir fortalezas virtuais em torno de seus países, preservando os recursos para si próprias. Outras, menos afortunadas, [...] podem iniciar lutas pelo acesso a alimentos, água limpa ou energia. Alianças improváveis podem ser formadas diante da mudança de prioridades de defesa, caso o objetivo seja a garantia de recursos para sobrevivência, em vez de religião, ideologia ou honra nacional.⁵

⁴ SAGAN, Carl. O mundo assombrado pelos demônios: a ciência vista como uma vela no escuro. São Paulo: Companhia das Letras: 2006. HIRSCHMAN, Albert. O. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

⁵ SCHWARTZ, Peter & RANDALL, Doug. An abrupt climate change scenario and its implications for United States national security. Global Business Network. Out. 2003. Disponível em: <http://www.gbn.com/articles/pdfs/Abrupt%20Climate%20Change%20February%202004.pdf>.

Ainda sobre a reflexão em tela, seguem as palavras de John Gray:

A expansão industrial desencadeou uma mudança do clima global que é maior, mais rápida e mais irreversível do que alguém imaginara, enquanto os combustíveis não renováveis que alimentam a indústria estão a tornar-se mais escassos à medida que a sua procura continua a aumentar. Esses factos têm implicações na guerra e na paz [...] Todavia, as implicações militar-estratégicas da crise ecológica raramente são examinadas e o assunto continua a ser tabu.⁶

A história já mostrou o quanto já se fez pelo controle e monopolização das fontes de energia imprescindíveis ao funcionamento econômico do mundo industrializado. E, ainda que vozes críticas afastem a possibilidade de grandes guerras, não há garantia de paz ou tranquilidade para o sistema internacional. O registro de conflitos locais, internacionais ou internos, decorrentes de litígios dos mais variados matizes denuncia a atual instabilidade do sistema.

Nas palavras do Almirante Mário César Flores:

[...] o acesso aos - e o controle sobre os - recursos naturais e o descaso pelo meio ambiente, indutor de efeitos transnacionais, podem produzir tensões de risco, como já produziram no passado. Essas razões para conflitos são, na verdade, uma crescente preocupação mundial: já existem contenciosos relacionados com os hidrocarbonetos e a água doce e começam a emergir sinais de contenciosos relacionados com a questão ambiental/climática, cuja real dimensão ainda depende de mais conhecimento científico.⁷

Em assim sendo, considerando relevantes as contribuições dos autores supracitados, cumpre verificar o vigor e a solidez da argumentação utilizada na construção dos discursos do já mencionado documento publicado em forma de cenários futuros pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos - NIC, em 2004. Considere-se que sob a lógica de Fiori, o predicado competitivo inerente ao sistema inaugurado em Vestfália, em 1648, força toda potência a seguir expandindo seu poder

⁶ GRAY, John. A morte da utopia e o regresso das religiões apocalípticas. Lisboa, Portugal: Guerra e Paz Editores, 2008, p.266.

⁷ FLORES, Mário César. Defesa nacional: parâmetros internacionais e problemas internos. Interesse Nacional, s/d. Disponível em: http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=2.

sob o risco de perder sua posição.⁸ Nas palavras de Norbert Elias: “quem não sobe, cai”.⁹ Ademais, um percurso pela história evidencia que, em geral, países hegemônicos se orientaram pelos próprios interesses nacionais, o que trouxe por vezes, não poucas, instabilidade internacional e crises sistêmicas. Nesse sentido, convém observar o movimento norte-americano no sentido de manter sua posição hegemônica no sistema internacional, entendido como uma exigência inerente ao próprio sistema. Para tanto, cabem as valiosas contribuições de Albert O. Hirschman e de Carl Sagan.

O que se segue, para efeito de compreensão da metodologia utilizada, é a verificação de distorções no ato de processar as informações presentes nos cenários futuros do NIC, sobre 2020, e de seus efeitos em termos de percepção do incerto. Vale ressaltar que a abordagem realizada não inviabiliza a noção de causas e consequências.

Para Carl Sagan, a pseudociência difere da ciência errônea.

A ciência prospera com seus erros, eliminando-os um a um. Conclusões falsas são tiradas todo o tempo, mas elas constituem tentativas. As hipóteses são formuladas de modo a poderem ser refutadas. [...] Alguns sentimentos de propriedade individual são certamente ofendidos quando uma hipótese científica não é aprovada, mas essas refutações são reconhecidas como centrais para o empreendimento científico.¹⁰

Já a pseudociência é exatamente o oposto. As hipóteses são formuladas de forma que permaneçam invulneráveis a qualquer experimento ou perspectiva de refutação, ou seja, para que em princípio não possam ser invalidadas.

Nesse sentido, ganha importância a construção e a compreensão do argumento racional e - o que é especialmente importante - de reconhecer um argumento falacioso.¹¹ Todavia, alerta Sagan: “O que é vago e qualitativo é suscetível de muitas explicações. Há certamente verdades a serem buscadas

⁸ FIORI, José Luís. Sobre o poder global. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 73, Nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300005&lng=en&nrm=iso.

⁹ ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993, p.134.

¹⁰ SAGAN, Carl. Op. cit., p.39.

¹¹ Sobre argumentos falaciosos ou falácias: “Falácias são argumentos defeituosos ou fracos, raciocínios enganosos, também chamados de ‘sofismas’. São formas que cometem erros formais – quando desobedecem algo em relação à lógica – ou informais – quando têm problemas com o tipo de suporte que as premissas dão às conclusões.” NAVEGA, Sergio. *Pensamento crítico e argumentação sólida*. São Paulo: Publicações Intellilwise, 2005, p.37.

nas muitas questões qualitativas que somos obrigados a enfrentar, mas encontra-las é mais desafiador.”¹²

Cumpre lembrar que, diante de uma cadeia de argumentos, todos os elos na cadeia devem funcionar - e não apenas a maioria deles. Sob a ótica de Carl Sagan, a análise da construção lógica dos argumentos busca a identificação dos argumentos insidiosos considerados, pelo autor, mais comuns e perigosos. Simultânea à análise com base na contribuição de Carl Sagan, Albert O. Hirschman, ao elaborar suas três teses, também oferece munição para a análise que se propõe.

De acordo com o economista e cientista social alemão Albert O. Hirschman, desde os episódios tratados pela história como Revolução Francesa, as posteriores ameaças à ordem vigente mobilizaram conservadores e reacionários de diferentes matizes que respondem pela elaboração de forte arsenal discursivo para protegê-la.

Recorrendo ao material extraído de discursos parlamentares redigidos no calor da hora e a livros clássicos do pensamento antirrevolucionário e antirreformista, Hirschman apresenta suas três teses - perversidade, futilidade, ameaça - as quais, defende o autor, há mais de duzentos anos se repetem compulsivamente na retórica de conservadores e reacionários. As três teses se destinam a provar que qualquer tentativa de mudar a sociedade é desastrosa, tola ou prejudicial sem que a elegância do texto e a clareza dos argumentos sofra qualquer arranhão.

A análise ganha corpo quando Hirschman lança mão de três momentos do pensamento reacionário, quais sejam: as ideias liberais contidas no seio da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão; o processo de democratização e o debate sobre o sufrágio universal do século XIX; e o estado de bem-estar social do século XX. Diante de argumentos extraídos de cada período supramencionado o autor demonstra a pertinência de suas teses.

A tese da perversidade denuncia que o argumento reacionário ou conservador interpreta quaisquer ações voltadas para melhorar aspectos da ordem social, política ou econômica como ações que produzirão, por meio de uma cadeia de consequências não intencionais, o exato oposto do objetivo desejado.

Já a tese da futilidade prevê que os argumentos reacionários buscam convencer que tentativas de transformação não produzirão quaisquer efeitos. O jogo de soma zero seria resultado do desconhecimento de

¹²SAGAN, Carl. Op. cit., p.242.

certa lei supostamente estabelecida pelas ciências sociais. Por assim dizer, movimentos que reivindiquem mudanças serão, invariavelmente, incapazes de alterar o status quo, pois as estruturas profundas da sociedade permanecerão intactas.

Por fim, a tese da ameaça defende que o custo de uma reforma é inaceitável, haja vista o risco de prejudicar as realizações já conquistadas.

O MAPA DO FUTURO GLOBAL – PROJETO 2020 SOB A ÓTICA DE CARL SAGAN E DE ALBERT O. HIRSCHMAN

Em conformidade com o NIC, cenários são visões alternativas plausíveis sobre como o futuro pode se desenvolver e diferem da previsão por não tentarem prever o futuro com base em extrapolações lineares do passado. Cenários não procuram projetar o futuro, mas explorar futuros alternativos. Concentram-se na identificação de discontinuidades e como estas poderiam desenvolver-se conjugadamente ao longo do tempo. Nesse sentido, os cenários se apresentam como mecanismos de antecipação de desenvolvimentos futuros e de avaliação de estratégias para responder a esses eventos ou condições. No limite, o documento publicado pelo NIC, em 2004, objetiva dotar os decisores políticos dos Estados Unidos de uma visão de como poderiam evoluir os acontecimentos mundiais, identificando oportunidades e desenvolvimentos potencialmente negativos que mereçam ação política.¹³

O documento publicado pelo NIC, de fato, como registrado na Apresentação de sua publicação em português, não se aproxima em nada a uma análise neutra comprometida com uma rígida metodologia.¹⁴ Verifica-se, claramente, a presença dos interesses estratégicos norte-americanos ao longo de todo o texto, notadamente na escolha de temas prioritários e nos questionamentos. Vale ressaltar, que o cunho não acadêmico do texto não prescinde de premissas bastante reais como, por exemplo, a emergência de novas potências, dentre as quais encontram-se a China, a Índia e o Brasil. E, diante dessa realidade, os cenários em tela apresentam alguns desafios à manutenção da hegemonia dos Estados Unidos até 2020.

De acordo com o documento, algumas certezas relativas e incertezas-chave compõem a paisagem global em 2020. Desse conjunto de certezas e de incertezas, o foco foi direcionado a três delas, quais sejam: por

¹³ Cf. <http://www.dni.gov/>.

¹⁴ CIA. Central Intelligence Agency - United States of America. Relatório da CIA: como será o mundo em 2020. São Paulo: Ediouro, 2006.

certezas relativas, o NIC prevê o “suprimento de energia suficiente para atender à demanda global”. Em contrapartida, a incerteza-chave aponta para a “instabilidade política nos países produtores de petróleo; crise no suprimento mundial”. Acrescente-se, a título de certeza relativa, a pequena probabilidade de um conflito deflagrar uma guerra mundial, considerando, uma incerteza-chave, a “capacidade norte-americana de administrar zonas de conflito e competição por causa de recursos”. Por fim, os Estados Unidos permaneceriam, para efeito de certeza relativa, como “o mais poderoso ator nos setores econômico, tecnológico e militar”. Contudo, a incerteza-chave destaca a presença de países que “desafiarão Washington mais abertamente, caso os EUA percam a posição de líder científico e tecnológico”.¹⁵

Diante deste panorama, entende-se que as políticas externa e de defesa norte-americanas caminhem no sentido de garantir suas demandas internas de petróleo e de enfrentar desafios por parte do possível rearranjo no funcionamento do sistema internacional causado pela emergência de novas lideranças. E, nesse sentido, junto ao documento é possível verificar algumas construções argumentativas que merecem destaque e impõem cuidadosa atenção.

Dentre as “Implicações políticas” presentes no documento: “A dependência do petróleo estrangeiro também deixa os Estados Unidos mais vulneráveis conforme aumenta a competição pela garantia do acesso ao recurso e crescem os riscos de interrupção do abastecimento”.¹⁶ Sendo que, sob olhar do NIC, o “Brasil é parceiro natural [grifo meu] tanto dos Estados Unidos e da Europa, quanto da China e da Índia e tem potencial para ampliar seu papel como exportador de petróleo.”¹⁷ Da contribuição de Carl Sagan, extrai-se que o argumento é falacioso, recaindo na sua tipologia como uma falácia denominada Petição de Princípio, pois o termo natural, utilizado na citação, supõe uma total previsibilidade do Brasil com relação à consolidação de suas parcerias, descartando a possibilidade de uma escolha estratégica por parte do governo brasileiro.¹⁸ E, as questões que se impõem são: o que garante tamanha certeza do pensamento norte-americano acerca da parceria brasileira? Essa parceria natural é considerada uma solução para os desafios impostos pelas possíveis rupturas no abastecimento de recursos energéticos por parte dos grandes países exportadores?

¹⁵ NIC. Op. cit., p.8.

¹⁶ Id. *ibid.*, p.117.

¹⁷ Id. *ibid.*, p.54.

¹⁸ SAGAN, Carl. Op. cit., p.245.

No tópico intitulado “Como o mundo vê os EUA”, chama a atenção o olhar da África subsaariana. Segundo o documento: “[...] os EUA e outros países ocidentais podem não continuar aceitando [grifo meu] o produto de ‘exportação’ africano de maior sucesso, suas pessoas”.¹⁹ Considerando as diversas ações políticas, por parte dos considerados países desenvolvidos, voltadas para a imigração, os mesmos já não aceitam esses imigrantes africanos subsaarianos há algumas décadas. Contudo, essa não é a constatação mais intrigante. Carl Sagan intitula Espantalho a falácia que caricatura uma posição para facilitar a ofensiva.²⁰ Através dessa lente, considerar os africanos subsaarianos um sucesso de exportação se encaixa sob medida na análise do discurso a que se destina nosso texto.

No “Sumário executivo”, o NIC registra que: “[...] os cenários e tendências que analisamos sugerem a possibilidade de aproveitamento do poder dos novos jogadores no sentido de contribuir para a segurança global e aliviar os EUA de parte dessa responsabilidade [grifos meus]”.²¹ Os termos aliviar e responsabilidade, presentes nesta citação, levam à outra falácia, na tipologia de Carl Sagan, denominada Palavras Equívocas.²² O termo aliviar aparece como um eufemismo para desafiar, da mesma forma que o termo responsabilidade parece nitidamente utilizado como um eufemismo para dominação. Em assim sendo, a leitura sem eufemismos poderia ser: “[...] os cenários e tendências que analisamos sugerem a possibilidade de aproveitamento do poder dos novos jogadores no sentido de contribuir para a segurança global e desafiar os EUA no que tange a essa dominação.

Ao substituir a lente de Sagan pela lente de Hirschman, também é possível identificar a presença de suas três teses (perversidade, futilidade e ameaça), conforme descrito anteriormente.

Um exemplo da tese da perversidade, presente no documento elaborado pelo NIC, pode ser verificado na seguinte implicação política detectada: “Em um mundo globalizado onde a informação é rapidamente partilhada - incluindo a partilha transfronteiriça feita internamente por empresas multinacionais - o criador da nova ciência ou tecnologia pode não ser necessariamente o beneficiário no mercado.”²³

Diante da citação em tela, o que se percebe é a presença do argumento reacionário ou conservador encaixado na tese da perversidade de

²⁰SAGAN, Carl. Op. Cit., p. 248.

²¹ NIC. Op. cit., p.18.

²²SAGAN, Carl. Op. cit., p.249.

²³ NIC. Op. cit., p. 112.

Hirschman. Sob esse viés interpretativo, a criação de novas tecnologias não beneficiará, obrigatoriamente, seu criador; ao contrário, tal criação pode beneficiar justamente o opositor ou o concorrente.

Já a tese da futilidade pode ser conferida na seguinte passagem do documento:

[...] um forte crescimento econômico provavelmente vai ajudar a superar as divisões e a impulsionar mais regiões e países no sentido de uma nova ordem global. No entanto, as rápidas mudanças também podem produzir, às vezes, desordens; uma das lições aprendidas com esses cenários é a necessidade de gestão para assegurar que a globalização não saia dos trilhos.²⁴

Aqui, o argumento reacionário ou conservador ilustrado através da tese da futilidade de Hirschman indica que o crescimento econômico poderá melhorar aspectos da ordem social, política ou econômica. Todavia, o jogo é de soma zero, uma vez que tal mudança poderá produzir, por falta de gestão, a desordem.

Por fim, segue o registro de uma ocorrência da tese da ameaça: “[...] se os Estados Unidos mudarem seu foco para a Ásia, a relação União Europeia-Estados Unidos pode ser distendida até o ponto de ruptura”.²⁵

A presença da lógica apresentada pela tese da ameaça de Hirschman denuncia o argumento reacionário ou conservador quando aponta que o custo da mudança de foco norte-americana em direção à Ásia seria inaceitável, considerando o risco de prejudicar o que já se conquistou com a relação União Europeia-Estados Unidos.

CONCLUSÃO

Em entrevista ao programa Milênio, do canal Globo News, em 15 de fevereiro de 2012, Immanuel Wallerstein afirma que vivemos momentos difíceis.²⁶ Identifica a presença da insegurança física, financeira e da confusão geopolítica; esta última relacionada ao fim hegemonia americana.

²⁴ Id. *ibid.*, p.111.

²⁵ Id. *ibid.*, p.115.

²⁶ WALLERSTEIN, Immanuel. Um sistema em transição [15 fev. 2012]. Entrevistador: Jorge Pontual. . Entrevista exibida no programa Milênio. Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/platb/globo-news-milenio/tag/immanuel-wallerstein/>.

Alega ser intrinsecamente impossível prever o que irá acontecer, pois os acontecimentos serão resultado de uma infinidade de decisões tomadas por uma infinidade de pessoas em uma infinidade de momentos. No entanto, defende que a mudança de direção do sistema é inevitável.

Se a lógica do funcionamento do sistema impõe a busca pela preponderância, é natural que se assista, em algum momento, ao surgimento de potências emergentes no tabuleiro onde o jogo é jogado. Não menos coerente é a tentativa, por parte das potências historicamente preponderantes, de manutenção de seu status quo, notadamente, dos Estados Unidos, atual potência hegemônica.

Com base nessa premissa e nos indícios encontrados no Mapa do Futuro Global, publicado em 2005 pelo Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos-NIC, o que se pode inferir é que o instrumental fornecido por Carl Sagan e Albert O. Hirschman fornecem fortes subsídios para que se possa verificar a real possibilidade da existência de argumentação de cunho conservador e reacionário, com vistas à manutenção do status quo, na elaboração de cenários prospectivos a respeito de alguns recursos fundamentais para a sobrevivência no interior e não à margem da atual sociedade industrial.

Sabe-se que reconhecer a existência de falácias e de retóricas de cunho reacionário ou conservador não é suficiente para elaborar uma verdade irrefutável a respeito de qualquer discurso. Contudo, nas palavras de Sagan: “Como todos os instrumentos, pode ser mal empregado, aplicado fora do contexto, ou até usado como uma alternativa mecânica para o pensamento. Mas, aplicado judiciosamente, pode fazer toda a diferença [...]”²⁷

REFERÊNCIAS:

ELIAS, Norbert. O processo civilizador: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993. v. 2.

FIORI, José Luís. A nova geopolítica das nações e o lugar da China, Índia, Brasil e África do Sul. Unicap, São Paulo, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.unicap.br/neal/artigos/ProfFiori.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

FIORI, José Luís. Sobre o poder global. Novos Estudos, São Paulo, n. 73, p. 61-72, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 abr. 2012.

²⁷ SAGAN, Carl. Op. cit., p.249.

FLORES, Mário César. Defesa nacional: parâmetros internacionais e problemas internos. Interesse Nacional, Jardim Brasília, DF, jul. 2008. . Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=2>. Acesso em: 22 nov. 2012.

GRAY, John. A morte da utopia e o regresso das religiões apocalípticas. Lisboa, Portugal: Guerra e Paz Editores, 2008.

HERODOTO, Barbeiro. Relatório da CIA: como será o mundo em 2020. São Paulo: Ediouro, 2006.

HIRSCHMAN, Albert. O. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. World Energy Outlook 2010. France, 2010. Disponível em: <<http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo2010.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCI. Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. Washington, DC, Dec. 2004. Disponível em: <http://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

NAVEGA, Sergio. Pensamento crítico e argumentação sólida. São Paulo: Publicações Inteliwise, 2005.

SAGAN, Carl. O mundo assombrado pelos demônios: a ciência vista como uma vela no escuro. São Paulo: Companhia das Letras: 2006.

SCHWARTZ, Peter; RANDALL, Doug. An abrupt climate change scenario and its implications for United States national security. Global Business Network, San Francisco, CA, Oct. 2003. Disponível em: <<http://www.gbn.com/articles/pdfs/Abrupt%20Climate%20Change%20February%202004.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. Um sistema em transição. [15 fev. 2012]. Entrevistador: Jorge Pontual. Globo.com. Rio de Janeiro, 2012. Entrevista exibida no programa Milênio. Disponível em: <<http://g1.globo.com/platb/globo-news-milenio/tag/immanuel-wallerstein/>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

Recebido em: 31/10/2012

Aceito em: 21/01/2013

A DEFINIÇÃO DE PIRATARIA MARÍTIMA E AS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA NA NAVEGAÇÃO

Daiana Seabra Venancio*

RESUMO

O objetivo deste artigo é fazer a análise da definição de pirataria marítima e suas consequências práticas, em especial no que tange ao aspecto da segurança na navegação, com ênfase no transporte de petróleo e derivados. Para alcançar este objetivo, será estudada a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar em conjunto com as mudanças promovidas regionalmente através do Código de Conduta Djibouti, bem como os mecanismos trazidos pela Convenção para Supressão de Atos Ilícitos contra a Navegação e que podem ser utilizados para o combate à pirataria. Após esta análise teórica da definição conjugada com exemplos práticos, a proposta é apreciar o fenômeno da proliferação da segurança armada em navios mercantes e as implicações disto para o transporte marítimo.

Palavras-chave: Pirataria Marítima; Direito do Mar; Transporte marítimo de petróleo; Guardas armados em navios mercantes

ABSTRACT

The aim of this paper is analyze the maritime piracy definition and its practical consequences, especially regarding the aspect of navigation safety, with emphasis on the transportation of oil and gas products. To achieve this goal, it will be studied the United Nations Convention on Law of the Sea together with the changes promoted regionally by the Djibouti Code of Conduct, as well as the mechanisms brought by the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Navigation that can be used to combat

* Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada - UFRJ. Professora Substituta do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional na UFRJ. Pesquisadora Associada do Laboratório de Simulações e Cenários.

piracy. After this theoretical analysis of the definition and the practical examples, the proposal is to appreciate the phenomenon of proliferation of armed guards on merchant ships and the implications of this for shipping.

Keywords: Maritime Piracy; Law of the Sea; Maritime oil transportation; Armed guards on merchant ships.

INTRODUÇÃO

A segurança no mar representa um tema contemporâneo e de relevância estratégica para a comunidade internacional, principalmente no que diz respeito à segurança da navegação, à repressão aos crimes transnacionais – incluindo a pirataria e o terrorismo marítimo – além de outras questões de segurança não-tradicionais, tais como a segurança ambiental do transporte marítimo e o resgate e salvamento em caso de acidentes no mar.¹

A pirataria marítima é um crime antigo, que acompanha o desenvolvimento do comércio marítimo desde a sua origem. A Era de Ouro da pirataria foi durante as Grandes Navegações – período em que circulavam pelos oceanos as vastas riquezas coloniais cobiçadas pelos países que não tinham colônias e pelos piratas. O declínio dessa fase começa com o processo de descolonização e aumento da sofisticação das embarcações, cada vez mais rápidas e bem equipadas.

Ao longo da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, o forte patrulhamento dos oceanos coibiu esta prática, e a pirataria passou a ser considerada um crime obsoleto para a maioria dos países, exceto no sudeste asiático, região em que sempre houve um expressivo número de incidentes. Durante este período, o estreito de Málaca, principal passagem entre os oceanos Índico e Pacífico, foi muito instável² e, de 1950 até 2005, representava o maior foco de pirataria no mundo.

Após 2005, o grande foco da pirataria marítima passou a ser o Golfo de Áden e a costa da Somália – uma rota estratégica para o comércio mundial, na qual atravessam anualmente cerca de 25 mil navios. Os prejuízos estimados são da ordem de 8 a 12 bilhões de dólares anuais³, embora seja

¹ WU, Schicun. ZOU, Keyuan. Maritime Security in the South China Sea: Regional Implications and International Cooperation. First Edition. Surrey, England: Ashgate Publishing Limited, p. 3-15.

² O Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) registrou as atrocidades cometidas pelos piratas aos refugiados das guerras do Vietnã e do Camboja. Somente no ano de 1981, 452 embarcações chegaram à Tailândia com 15.479 refugiados. As estatísticas da ACNUR eram assustadoras: 349 barcos foram atacados, em média, três vezes cada um; 578 mulheres foram estupradas; 228 mulheres foram seqüestradas e 881 pessoas foram mortas ou estavam desaparecidas.

difícil precisar o total de perdas, em virtude de incidentes não reportados e valores de resgate não divulgados. Porém, segundo dados recentes, o número de ataques bem sucedidos teve uma queda drástica – até o final de setembro de 2012, foram 70 ataques perpetrados por piratas somalis enquanto no mesmo período de 2011, foram 199 ataques.⁴

O sequestro do MV Faina – um navio que transportava 33 tanques de fabricação soviética e uma grande quantidade de armamento, em setembro de 2008 – foi responsável por trazer a presença militar à região. O resgate pago para a liberação foi de 3,5 milhões de dólares, um recorde à época.⁵ O patrulhamento extensivo região do Golfo de Áden e em outras áreas próximas afetadas pela pirataria é feito atualmente pelas operações militares Atalanta da União Europeia (EUNAVFOR), Ocean Shield da OTAN e a Combined Task Force-150, composta por vários países.⁶ Além de tais operações militares conjuntas, existe a presença de navios militares de países asiáticos que fazem missões de resgate: a Coreia do Sul resgatou 21 tripulantes em janeiro de 2011 no Mar Árabe e as forças militares da Indonésia, em maio de 2011, foram responsáveis pela libertação de 20 tripulantes de um navio sequestrado e a morte de 4 piratas.⁷

A queda do número de ataques piratas no entorno da costa somali foi acompanhada por um aumento dos incidentes no Golfo da Guiné, na costa oeste da África. As Resoluções do Conselho de Segurança da ONU 2018 (2011) e 2039 (2012) alertam para a ameaça que a pirataria e o roubo armado oferecem ao desenvolvimento e à estabilidade do Golfo da Guiné. A região

³ LEACH, Peter T. Piracy Costs Shipping Industry Billions. The Journal of Commerce Online - Disponível em <<http://www.joc.com/maritime/piracy-costs-shipping-industry-billions>> Acesso em: 20/04/2011, e, também: Oceans Beyond Piracy. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/obp/cost-of-piracy-home>> . Acesso em 12/05/2011

⁴ CNN. HUNT, Katie. Report: Sea piracy drops to lowest level in four years. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2012/10/23/world/sea-piracy-decline>>. Acesso 13/02/2013

⁵ JONES, Sam. McGREAL, Chris. Somali pirates release Ukrainian arms ship. The Guardian, Reino Unido. Publicado 6 fev. 2009. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/world/2009/feb/05/somali-pirates-free-military-ship>>. Acesso em 10/05/2011

⁶ É uma força conjunta multinacional que os Estados podem participar voluntariamente. O comando da operação é rotativo e varia pelo período de 4 a 6 meses. A área de operação abrange o Mar Vermelho, Golfo de Áden, Oceano Índico e Golfo de Omã – o equivalente a mais de dois milhões de quilômetros quadrados. Já fizeram parte desta força: Austrália, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Itália, República da Coreia, Holanda, Nova Zelândia, Paquistão, Portugal, Cingapura, Espanha, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Informações disponíveis em: <<http://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>>. Acesso em 12/02/2013

⁷ SIHALOHO, Markus Junianto. Indonesian Military Went After Somali Pirates, Killed 4. Publicado 02 maio 2011 JakartaGlobe, Indonésia. Disponível em: <<http://www.thejakartaglobe.com/home/indonesian-military-went-after-somali-pirates-killed-4/438633>>. Acesso em 01/04/2011

abriga países produtores de petróleo, com destaque para a Nigéria, país que possui a décima maior reserva de petróleo do mundo⁸, e está na quinta posição maiores exportadores do produto para os Estados Unidos⁹ A maior parte dos ataques ocorridos no Golfo da Guiné se enquadra na definição de roubo armado¹⁰ por ocorrer no mar territorial, mas já houve ataques em alto mar – segundo a International Maritime Bureau, em fevereiro de 2012, piratas nigerianos abriram fogo contra um navio de carga situado a cerca de 110 milhas¹¹ de distância da costa nigeriana e a ação resultou na morte do capitão e do engenheiro-chefe da embarcação.¹²

Após tais considerações iniciais, cabe esclarecer que o objetivo principal do trabalho é a compreensão de como funciona a pirataria hoje e o que o Direito Internacional dispõe sobre este crime naquilo que diz respeito ao combate à prevenção de ataques. O artigo vai estruturar-se em duas partes. Na primeira, serão abordadas as questões relativas à definição do crime de pirataria conforme o Direito Internacional, tendo como o foco o aspecto da segurança energética em relação ao petróleo e se divide em: (1.1) o atual *modus operandi* dos piratas, (1.2) a definição prevista na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, (1.3) algumas questões decorrentes do texto do Código de Conduta Djibouti e (1.4) da Convenção para Supressão de Atos Ilícitos contra a Navegação. A segunda parte vai analisar especificamente as questões relativas ao uso de segurança privada em navios. Esta parte se subdivide em: (2.1) o Relatório MSC 90/20/1 da Organização Marítima Internacional que regulamentou o uso de guardas armados em navios mercantes, (2.2) a legislação nacional dos Estados costeiros em relação ao uso de armamento a bordo.

⁸ CIA Factbook. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2178rank.html>>. Acesso em 30/04/2012

⁹ Disponível em: <ftp://ftp.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html>. Acesso em 08/05/2012

¹⁰ “Roubo armado contra embarcação consiste em qualquer um dos atos a seguir: (a) ato ilícito de violência ou detenção, ou qualquer ato de depredação ou de ameaça, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio, ou contra pessoas ou bens a bordo deste, dentro das águas interiores de um Estado, das águas arquipelágicas ou do mar territorial; (b) qualquer ato de incitar ou ajudar intencionalmente a um ato descrito no parágrafo (a).” [Tradução livre] Disponível em:< <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>>. Acesso em: 13/03/2012

¹¹ Distância que faz parte da zona econômica exclusiva, que tem 200 milhas náuticas

¹² Disponível em:< <http://www.globalpost.com/dispatches/globalpost-blogs/africa-emerges/pirates-now-hitting-west-african-coast>>. Acesso em 08/05/2012

I. SEGURANÇA NO TRANSPORTE DE PETRÓLEO E A DEFINIÇÃO DE PIRATARIA MARÍTIMA NO DIREITO INTERNACIONAL

1.1. O ATUAL MODUS OPERANDI DOS PIRATAS

A pirataria da Antiguidade até a Idade Moderna incluía a pilhagem de cidades, roubo de carga de navios ancorados e atracados, entre outros atos que não se encaixam na definição atualmente consolidada no Direito Internacional.¹³

Como já foi mencionado, a pirataria marítima atual se espalha por três grandes regiões: o Golfo da Guiné, o entorno do Chifre da África e os mares do Sudeste Asiático.

No Chifre da África, a pirataria se caracteriza pelo sequestro de embarcações que somente são liberadas em conjunto com a tripulação mediante o pagamento de resgate. Nesta região, os ataques não se restringem mais apenas à costa da Somália. Com a utilização de navios-mãe – navios que foram sequestrados, não foram devolvidos e servem de base para ataques em alto mar – o âmbito de atuação dos piratas somalis aumentou ao ponto de tornar área de alto risco toda a parte oeste do Oceano Índico. Entre os 439 ataques promovidos por piratas no mundo ao longo de 2011, mais de metade foram atribuídos aos piratas da Somália que operam no Golfo de Áden, no Mar Vermelho, no Mar Arábico, no Oceano Índico, e na costa de Omã.¹⁴ O sequestro do MV Sirius Star em novembro de 2008 chamou a atenção para o problema que a pirataria somali causa à circulação de petróleo por via marítima – trata-se de uma embarcação com capacidade de transportar 2,2 milhões de barris de óleo cru, classificada como um Very Large Crude Carrier (VLCC). No momento do ataque, o navio estava carregando o equivalente a 2 milhões de barris de óleo cru – mais de um quarto da produção diária da Arábia Saudita – e tinha como destino os Estados Unidos. O valor do resgate foi aproximadamente US\$ 3 milhões e os 25 tripulantes foram libertados em segurança.¹⁵ Depois do Sirius Star, ocorreram outros 12 incidentes envolvendo navios que transportavam óleo cru e/ou demais derivados de petróleo, entre os anos de 2009 e 2011. A embarcação Maran Centaurus

¹³ ANGUS, Konstam. Piracy. The complete history. Osprey Publishing. Great Britain, 2008.

¹⁴ ALESSI, C. HANSON, S. Combating Maritime Piracy. Council on Foreign Relations, 22/03/2012. < <http://www.cfr.org/france/combating-maritime-piracy/p18376>>. Data de acesso: 22/05/2012

¹⁵ PFLANZ, Mike. Sirius Star oil tanker released after £2m ransom paid. Publicado 09 jan 2009. Telegraph, Reino Unido. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/piracy/4208438/Sirius-Star-oil-tanker-released-after-2m-ransom-paid.html>>. Acesso em 12 maio 2011

carregava 270.000 metros cúbicos de óleo cru quando foi sequestrada em dezembro de 2009.¹⁶ Chama a atenção progressivo aumento do valor dos resgates: para liberar o petroleiro sul-coreano Samho Dream que transportava petróleo do Iraque para os EUA, foram pagos cerca de US\$ 9.5 milhões, em novembro de 2010 – valor três vezes maior do que o resgate pago para o Sirius Star.¹⁷ Após o ataque ao navio Irene SL, em fevereiro de 2011, a INTERTANKO¹⁸ se manifestou sobre a gravidade potencial do sequestro, ao esclarecer que a carga desta embarcação representa quase 20% do total das importações diárias dos EUA: são 12% de todo o petróleo que sai do Oriente Médio todos os dias, e 5% do suprimento diário mundial transportado por via marítima. O petroleiro Irene saía dos Emirados Árabes com destino aos EUA carregando 2 milhões de barris, no valor estimado de US\$ 200 milhões. A liberação do navio ocorreu dois meses depois do ataque e após o pagamento do resgate, que foi estimado em 13,5 milhões de dólares¹⁹ – o maior valor já divulgado até hoje.

Os ataques perpetrados no Golfo da Guiné são violentos e combinam o sequestro de navios com o roubo do petróleo transportado, uma vez que existe uma grande facilidade de vender o produto. Chama a atenção essa característica de roubar o petróleo de dentro do navio porque, além de ser uma exclusividade desta área, há um sensível aumento no risco de causar desastres ambientais. A Nigéria, por exemplo, tem problemas relacionados ao abastecimento com óleo ilegal (oil bunkering) – um eufemismo para roubo de petróleo, vandalização de oleodutos e o oil terrorism que inclui atos como a explosão de oleodutos, instalações e plataformas com explosivos, entre outras ações que prejudicam a exploração e a distribuição de petróleo bruto e derivados.²⁰ Esses fatores tornam arriscado o escoamento da produção local para outros países por via marítima.

¹⁶ McCONNELL, Tistan. Super tanker and its \$20m cargo seized by gang of Somali pirates. Publicado 01 dez. 2009. Telegraph, Reino Unido. Disponível em: <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article6937787.ece>>. Acesso em 27 set. 2011

¹⁷ EUNAVFOR. Pirated MV SAMHO DREAM released. Publicado 07 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.eunavfor.eu/2010/11/pirated-mv-samho-dream-released/>>. Acesso em 22 set. 2011

¹⁸ International Association of Independent Tanker Owners

¹⁹ WATKINS, Eric. Intertanko: World oil shipping routes 'under threat' from piracy. Publicado 02 nov. 2011. Oil&Gas Journal, Estados Unidos. Disponível em: <http://www.oj.com/index/article-display/4340128121/articles/oil-gas-journal/transportation-2/20100/february-2011/intertanko_-world/QP129867/cmpid=EnlDailyFebruary142011.html>. Acesso em 15 maio 2011

Já no sudeste asiático, na atualidade, a maior parte dos incidentes não se encaixa na definição de pirataria, como ver-se-á no estudo da definição deste crime no tópico seguinte, porque envolve furtos e roubos de carga de navios ancorados.²¹ A Organização Marítima Internacional (OMI) desenvolveu um programa para o combate à pirataria desde a década de 1990, que buscou promover a cooperação no nível regional e internacional para coibir a prática deste crime. O Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships (ReCAAP) foi criado pela OMI para o fomento da cooperação no âmbito asiático no combate à pirataria no Estreito de Málaca e na região da Indonésia. Esta experiência foi bem sucedida, considerando que os incidentes na região reduziram significativamente – em 2000 foram registrados mais de 100 casos, entre tentativas e ataques efetivados; enquanto em 2005, esse número caiu para 40 incidentes.²²

1.2. A DEFINIÇÃO DE PIRATARIA MARÍTIMA PARA O DIREITO INTERNACIONAL

A pirataria marítima é um crime de jurisdição universal como previsto desde 1958 no art. 14 da Convenção de Genebra para o Alto Mar, e que permanece com redação idêntica ao artigo 100 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 (CNUDM):

“ARTIGO 100 - Dever de cooperar na repressão da pirataria

Todos os Estados devem cooperar em toda a medida do possível na repressão da pirataria no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado.”

O direito internacional respeita a competência jurisdicional penal como uma prerrogativa da soberania dos Estados, de maneira que, em geral, os limites da soberania são os mesmos da jurisdição penal nacional. Dessa maneira, os crimes cometidos dentro do território nacional, são, obviamente, de competência do Estado em cujo território ocorreram. Esse princípio

²⁰ ONUOHA, Freedom C. Oil pipeline sabotage in Nigeria: Dimensions, actors and implications for national security. Institute for Security Studies (ISS), Pretoria, South Africa. African Security Review, Vol 17 N° 3, p. 104-109

²¹ INSURANCE JOURNAL. Drop in Somali Piracy Attacks Reported; Violence Up in Gulf of Guinea. Disponível em: < <http://www.insurancejournal.com/news/international/2012/10/23/267618.htm>>. Acesso em 13/02/2013

²² BATEMAN, Sam. RAYMOND, Catherine Zara Ho, Joshua. Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits. Institute of Defence and Strategic Studies Policy Paper, Singapura, 2006 p.20

também estende a jurisdição penal a navios de bandeira do Estado que, quando em alto mar, se sujeitam à lei do Estado da bandeira que arvoram. Os navios de guerra e aqueles a serviço do Estado gozam de imunidade e apenas se sujeitam às leis do Estado de pavilhão, onde quer que estejam.²³ Mas, para além da tradicional territorialidade da aplicação da lei penal, a regra da jurisdição universal confere competência a todos os Estados para apresarem navios que pratiquem pirataria. A CNUDM define a competência para todos os Estados, mas não delinea os contornos dessa cooperação nem estabelece claramente quais as obrigações decorrentes desse poder/ dever imposto, o que resulta em problemas práticos no combate à pirataria.

A definição do crime de pirataria está no artigo 101 da CNUDM que dispõe:

“ARTIGO 101 - Definição de pirataria

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:

i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;

ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;

b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;

c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b).” (grifos nossos)

A análise da definição permite perceber os aspectos fundamentais para compreender o crime de pirataria para o Direito Internacional. O primeiro, é que a pirataria ocorre necessariamente no alto mar, ou em área que não está sob a jurisdição de nenhum Estado. O segundo elemento é a necessária participação de pelo menos duas embarcações ou aeronaves²⁴ para que se configure o ato ilícito de violência, retenção ou depredação. O último elemento da definição é a finalidade privada: o ataque pirata à embarcação necessariamente visa obter uma vantagem patrimonial – neste ponto reside a diferenciação entre pirataria e terrorismo, pois este

²³ Ver artigos 27, 91, 95 e 96 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

último, em oposição, precisa ter finalidade política mesmo que exista algum benefício privado decorrente do ato praticado.

A pirataria atual atende aos dois dos principais requisitos: a utilização de duas embarcações e a finalidade privada, mas, em certos ataques, falha no terceiro requisito: o alto mar. Isso cria problemas para a perseguição e punição dos piratas, uma vez que somente é possível exercer a jurisdição universal sobre eles no alto mar, então, abre-se a possibilidade de buscar de refúgio no mar territorial de Estados que não têm condições de promover o patrulhamento. Para evitar justamente a ocorrência dessa situação, o Conselho de Segurança da ONU já permitiu a entrada no mar territorial somali para perseguição de piratas, com a autorização do Governo Transitório Federal da Somália.²⁵ A resolução número 1816 (2008) do Conselho de Segurança da ONU criou uma situação nova ao permitir a captura de piratas dentro do mar territorial somali pelo período de 6 meses, e posteriormente, a resolução 1846 (2008) estendeu o prazo por mais 12 meses. As duas resoluções destacam a excepcionalidade da situação e que as Nações Unidas prezam pela preservação da soberania, ressalvando que tal medida não cria costume internacional.²⁶

A redação do artigo 105 é bastante relevante para o combate à pirataria que atualmente ocorre no Oceano Índico, e nas demais áreas afetadas, pois descreve as condições de captura de uma embarcação pirata e, conseqüentemente, dos autores desse delito:

“ARTIGO 105 - Apresamento de um navio ou aeronave pirata

Todo Estado pode apresrar, no alto mar ou em qualquer outro lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado, um navio ou aeronave pirata, ou um navio

²⁴ Um elemento curioso é a possibilidade de ocorrer pirataria entre aeronaves. A ação pirata em alto mar requer sofisticação tecnológica, e, portanto maiores recursos financeiros do que uma ação perpetrada nas proximidades da costa, com o navio ancorado ou atracado; de maneira que, conceber um ato de pirataria envolvendo aeronaves, torna-se algo economicamente inviável e inverossímil.

²⁵ Resoluções 1816(2008) e 1846(2008) do Conselho de Segurança da ONU

²⁶ Resolução 1846 (2008) do Conselho de Segurança, item 11: Afirma que as autorizações previstas na presente resolução só se aplicam em relação à situação na Somália e não afeta direitos, obrigações ou responsabilidades dos Estados-Membros nos termos do Direito Internacional, incluindo quaisquer direitos ou obrigações decorrentes da Convenção em relação a qualquer outra situação, e sublinha que essa resolução em particular não deve ser considerada como estabelecadora de Costume Internacional, e afirma ainda que essas autorizações foram concedidas apenas após a recepção da carta de 20 de novembro, transferência de competência concedida pelo Governo Federal de Transição. (tradução livre)

ou aeronave capturados por atos de pirataria e em poder dos piratas e prender as pessoas e apreender os bens que se encontrem a bordo desse navio ou dessa aeronave. Os tribunais do Estado que efetuou o apresamento podem decidir as penas a aplicar e as medidas a tomar no que se refere aos navios, às aeronaves ou aos bens sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé.”(grifo nosso)

A redação do art. 105 revela que cabe a todos os Estados, em primeiro lugar, o apresamento dos navios piratas e, em segundo, que os piratas capturados se sujeitem à jurisdição do Estado que efetuou o apresamento. Além disso, é preciso haver previsão da pena para o crime de pirataria na legislação doméstica para que o Estado possa exercer jurisdição penal. Embora o artigo 100 determine o dever de cooperar no combate à pirataria, constata-se uma ausência de tipificação deste crime na legislação interna dos países signatários da CNUDM.

Merece destaque, ainda, o direito de perseguição. A previsão do artigo 111 da CNUDM estabelece condições bastante restritivas para o exercício deste direito, pois somente é possível iniciar a perseguição no mar territorial, águas interiores ou arquipelágicas do Estado perseguidor e deve cessar, impreterivelmente, se o navio adentra no mar territorial de um terceiro Estado, ou no do Estado de sua bandeira:

“Artigo 111 – Direito de Perseguição

1. A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos. A perseguição deve iniciar-se quando o navio estrangeiro ou uma das suas embarcações se encontrar nas águas interiores, nas águas arquipelágicas, no mar territorial ou na zona contígua do Estado perseguidor, e só pode continuar fora do mar territorial ou da zona contígua se a perseguição não tiver sido interrompida. Não é necessário que o navio que dá a ordem de parar a um navio estrangeiro que navega pelo mar territorial ou pela zona contígua se encontre também no mar territorial ou na zona contígua no momento em que o navio estrangeiro recebe a referida ordem. Se o navio estrangeiro se encontrar na zona contígua, como definida no artigo 33, a perseguição só pode ser iniciada se tiver havido violação dos direitos para cuja proteção a referida zona foi criada.

3. O direito de perseguição cessa no momento em que

o navio perseguido entre no mar territorial do seu próprio Estado ou no mar territorial de um terceiro Estado.(...)

8. Quando um navio for parado ou apresado fora do mar territorial em circunstâncias que não justifiquem o exercício do direito de perseguição, deve ser indenizado por qualquer perda ou dano que possa ter sofrido em consequência disso.”

Diante deste quadro normativo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da ausência de tipificação do crime de pirataria na legislação interna dos países signatários o combate à pirataria fica prejudicado. Tal situação ficou evidente no Press Release SC/10164 do Conselho de Segurança da ONU de janeiro de 2011, em que o assessor especial do Secretário-Geral sobre questões jurídicas relativas à pirataria na costa da Somália alertou para o fato de que 90% dos piratas capturados tiveram que ser liberados porque as jurisdições não estavam preparadas para processá-los.²⁷ Dessa forma, uma das propostas de solução apontadas pelo Conselho de Segurança da ONU e pela Organização Marítima Internacional para amenizar este problema foi no sentido de encorajar que os países da região incluíssem o tipo de pirataria em suas legislações internas.

1.3- CÓDIGO DE CONDUTA DJIBOUTI (ANTI-PIRACY CODE)

Com o objetivo de combater a pirataria na costa leste africana, em janeiro de 2009, representantes de 17 Estados se reuniram em Djibouti, num encontro promovido pela OMI, e adotaram o Código de Conduta relativo à Repressão da Pirataria e do Roubo Armado contra navios no Oceano Índico Ocidental e no Golfo de Áden.²⁸ O Código Djibouti traz alguns mecanismos diferenciados de combate à pirataria: o primeiro deles é a criação de um

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Security Council to 'Urgently Consider' Plans for Specialized Courts, Prisons for Somali Pirates, Cites Rise in Violence off Somalia's Coast. Departamento de Informação Pública. Divisão de Notícias e Mídia. New York, 11 abril 2011. Disponível em < <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10221.doc.htm>>. Acesso em 27 abril 2012

²⁸ Tradução livre para Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships. Atualmente, o Código Djibouti conta com 18 países signatários: Comores, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Jordânia, Quênia, Madagascar, Maldivas, Maurícias, Omã, Arábia Saudita, Seychelles, Somália, Sudão, Emirados Árabes Unidos, Tanzânia e Iêmen. Informações disponíveis no site da OMI. Djibouti Code of Conduct. Informações disponíveis em: <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>>. Acesso em 06/05/2012.

fundo para o combate à pirataria na região; o segundo é o comprometimento dos Estados signatários a prever o tipo penal de pirataria nas respectivas legislações nacionais para que não haja obstáculos ao exercício da competência universal de combate à pirataria; e o terceiro são as alterações relevantes no âmbito regional no que tange ao exercício do direito de perseguição.

O artigo primeiro do Código de Conduta traz a definição de pirataria idêntica ao artigo 101 da CNUDM, bem como a definição de roubo armado estabelecida no âmbito das Nações Unidas para os atos ocorridos no mar territorial e águas interiores.

O artigo segundo trata do propósito e do escopo do Código. Os Estados participantes se comprometem a cooperar para a repressão à pirataria e ao roubo armado através do compartilhamento de informações relevantes; a interditar navios ou aeronaves suspeitos de perpetrarem pirataria e roubo armado, a garantir que as pessoas envolvidas na prática desses delitos sejam presas, processadas e julgadas; e, finalmente, a facilitar o repatriamento de pessoas vítimas desses atos. O inciso 2 restringe a aplicação do documento ao Oceano Índico Ocidental e ao Golfo de Áden.²⁹

Foram estabelecidas alterações relevantes no âmbito regional no que tange ao exercício do direito de perseguição. O artigo 4 prevê, nos itens 4 e 5 a possibilidade de qualquer Estado signatário de capturar piratas em qualquer área que esteja fora do mar territorial de outros países, e, ainda, se houver suspeita de embarcação pirata dentro do mar territorial de outro Estado signatário, a perseguição pode continuar mediante autorização do Estado em cujo mar territorial a embarcação pirata se encontra.

“Artigo 4º - Medidas de Repressão ao Pirataria (...)

4. Qualquer Participante pode apreender um navio

²⁹ Djibouti Code of Conduct. “Article 2 - Purpose and Scope

1. Consistent with their available resources and related priorities, their respective national laws and regulations, and applicable rules of international law, the Participants intend to cooperate to the fullest possible extent in the repression of piracy and armed robbery against ships with a view towards:

(a) sharing and reporting relevant information;
 (b) interdicting ships and/or aircraft suspected of engaging in piracy or armed robbery against ships;
 (c) ensuring that persons committing or attempting to commit piracy or armed robbery against ships are apprehended and prosecuted; and
 (d) facilitating proper care, treatment, and repatriation for seafarers, fishermen, other shipboard personnel and passengers subject to piracy or armed robbery against ships, particularly those who have been subjected to violence.”

2. The Participants intend this Code of conduct to be applicable in relation to piracy and armed robbery in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden.

pirata além do limite exterior do mar territorial de qualquer Estado, e prender as pessoas e apreender os bens a bordo.

5. Qualquer perseguição de um navio, quando houver motivos razoáveis para suspeitar que o navio se dedica à pirataria, que se estenda para dentro mar territorial de um Participante está sujeito à autorização deste Participante. Nenhum Participante deve perseguir um navio dentro do território ou mar territorial de qualquer Estado costeiro sem a autorização deste Estado.” (grifos da autora) ³⁰

Outro detalhe importante é que o texto do Código deixa claro que a única área efetivamente sob jurisdição de um Estado é o mar territorial – não há qualquer restrição à possibilidade de capturar embarcações piratas na zona contígua e na zona econômica exclusiva. As possibilidades previstas no artigo 5º são diametralmente opostas ao que está previsto na CNUDM, mas, sob o consentimento e incentivo da ONU, o direito de perseguição teve o seu exercício bastante ampliado, uma vez que é possível efetuar a captura dentro do mar territorial de outro Estado participante, mediante autorização expressa deste último.

1.4- CONVENÇÃO PARA SUPRESSÃO DE ATOS ILÍCITOS CONTRA A NAVEGAÇÃO MARÍTIMA

Em geral, esta convenção é conhecida pela sigla em inglês “SUA Convention”³¹, foi concluída em Roma, em 1988 e entrou em vigor no Brasil com a promulgação do Decreto 6.136 de 2007.

O texto não se refere expressamente à pirataria, mas a qualquer ato ilícito contra a navegação e obriga que o país signatário tome as medidas cabíveis diante da ocorrência de alguma das hipóteses que envolvam: (i) navio de bandeira do Estado, (ii) um nacional ou (iii) ocorra dentro do território, como previsto nos termos do artigo 6º.

A Convenção pode ser aplicada para a repressão à pirataria, uma vez que o *modus operandi* dos piratas somalis, por exemplo, é o sequestro da

³⁰ Djibouti Code of Conduct. Tradução livre para: “Article 4 - Measures to Repress Piracy (...)
4. Any Participant may seize a pirate ship beyond the outer limit of any State’s territorial sea, and arrest the persons and seize the property on board.
5. Any pursuit of a ship, where there are reasonable grounds to suspect that the ship is engaged in piracy, extending in and over the territorial sea of a Participant is subject to the authority of that Participant. No Participant should pursue such a ship in or over the territory or territorial sea of any coastal State without the permission of that State.”

³¹ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation

embarcação e a posterior exigência de resgate, sem, no entanto, roubar a carga – e o sequestro é um dos atos passíveis de repressão, como é possível verificar ao longo do artigo 3º:

“ARTIGO 3º

1. Qualquer pessoa comete delito se, ilícita e intencionalmente:

(a) seqüestrar ou exercer controle sobre um navio, pela força ou ameaça de força ou por qualquer outra forma de intimidação; ou

(b) praticar ato de violência contra pessoa a bordo de um navio, se esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio;

(c) destruir um navio ou causar dano a um navio ou à sua carga e esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou

(d) colocar ou mandar colocar em um navio, por qualquer meio, dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou causar dano a esse navio ou à sua carga, e esse ato puser em perigo ou for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou(...)

(g) ferir ou matar qualquer pessoa, em conexão com a prática ou tentativa de prática de qualquer dos delitos previstos nas letras (a) a (f).” (grifos nossos)

O detalhamento do exercício da competência jurisdicional se divide em:

(i) dever – quando o Estado signatário se obriga de adaptar sua legislação para punir os atos ilícitos descritos na primeira parte do artigo 6º; e (ii) poder – o artigo 6º faculta, na sua segunda parte, o exercício da jurisdição penal em situações nas quais seria possível vislumbrar uma lacuna quanto à competência para reprimir o autor do ato ilícito, como a hipótese da apatridia prevista na alínea (a).

“ARTIGO 6º

1. Cada Estado-Parte tomará as medidas que se fizerem necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre os delitos previstos no Artigo 3º, quando forem cometidos:

(a) contra ou a bordo de navio que arvore a bandeira do Estado na ocasião em que o delito for cometido; ou

(b) no território desse Estado, inclusive seu mar territorial; ou

(c) por um nacional desse Estado.

2. O Estado-Parte também pode estabelecer sua jurisdição sobre qualquer desses delitos quando:

(a) for cometido por pessoa apátrida cuja residência

habitual seja nesse Estado; ou

(b) durante sua prática, um nacional desse Estado for seqüestrado, ameaçado, ferido ou morto, ou

(c) for cometido em uma tentativa de compelir esse Estado a praticar ou deixar de praticar qualquer ato." (grifos nossos)

Embora a Convenção para Supressão de Atos Ilícitos seja um instrumento muito mais detalhado do que a CNDUM no que tange à cooperação entre os Estados, e possa ser utilizada para combater a pirataria, há dois problemas. Em primeiro lugar, trata-se de um crime que é, por definição, um ato praticado com a finalidade exclusivamente privada, e a SUA Convention não trata do animus do agente. Dessa forma, não haveria a distinção entre atos de pirataria, que têm finalidade privada e os atos de terrorismo, que têm um objetivo político. Segundo, embora bastante consistente sobre o dever de cooperação e repressão aos atos ilícitos, os atos praticados fora do mar territorial serão tratados como pirataria, e todos os problemas de competência para perseguir e julgar os piratas, permanecem não resolvidos. Cabe ressaltar que a Somália não é signatária da Convenção para Supressão de Atos Ilícitos, e, mesmo se o fosse, a condição de Estado falido impossibilita a fiscalização do mar territorial e repressão dos atos de pirataria.

Após o estudo das normas de Direito Internacional que se aplicam aos crimes que ocorrem no Chifre da África, no Golfo da Guiné e no Sudeste Asiático, é possível perceber que o problema da ausência de previsão na legislação interna que fixe a pena para o crime de pirataria, bem como para as condutas descritas na SUA Convention prejudica a persecução dos piratas. Diante desta e de outras dificuldades, a estratégia defendida pela comunidade internacional para o combate à pirataria passou a ser a defesa da utilização de guardas armados a bordo, como ver-se-á na Parte II.

II. A PIRATARIA E A UTILIZAÇÃO DE SEGURANÇA PRIVADA ARMADA EM NAVIOS MERCANTES

2.1- RELATÓRIO MSC 90/20/1 DA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL

A utilização de segurança privada em embarcações não é uma novidade. No Sudeste Asiático – onde as atividades criminosas incluem pesca ilegal; contrabando de mercadoria e pessoas; e pirataria – a presença das companhias de segurança privadas não é recente: existem diversas que estão em atividade hoje e que trabalham com segurança

marítima na região há décadas. Um exemplo é a Glenn Defense Marine (Ásia) criada em 1946 e que possui escritórios em Cingapura, Hong Kong, Indonésia e outros países asiáticos. A maioria das companhias data do fim da Guerra Fria e o número aumentou expressivamente após os atentados de 11 de setembro.³² As informações sobre as pessoas que trabalham nessas empresas privadas de segurança são escassas, mas as estimativas apontam que são ex-militares, em geral. Os serviços oferecidos por tais companhias podem ser divididos em duas categorias: (i) os serviços que visam a prevenção de ataques, incluindo o rastreamento de embarcações comerciais; a proteção de navios pesqueiros; a guarda de instalações de energia offshore e portos; o emprego de guardas armados ou não a bordo de navios; o uso embarcações de escolta visíveis; e finalmente, a formação dos agentes para prover segurança. (ii) A segunda categoria de serviços concentra-se em gerenciamento de crises e resposta pós-ataque, cujos serviços incluem a recuperação de navios capturados ou desaparecidos e de cargas roubadas; negociação quando há incidentes envolvendo o sequestro da tripulação ou de funcionários e o resgate de reféns no caso de falha nas negociações.

O Relatório MSC 90/20/1 proveniente da 90ª Sessão do Comitê de Segurança Marítima realizada em setembro de 2011 teve por objetivo desenvolver recomendações relativas à contratação de segurança armada privada para os Estados, os armadores, os operadores de navios e os comandantes dentro dos parâmetros estabelecidos pela Organização Marítima Internacional. É possível observar que esta Sessão marcou o posicionamento da OMI a favor da presença de guardas armados em navios mercantes e estabeleceu a necessidade de criar regras para utilização desse tipo de segurança. O aumento da expectativa em aprovar esse entendimento pode estar relacionado à retirada das tropas americanas do Iraque e a proximidade da retirada das tropas do Afeganistão em 2014,³³ uma vez que estes fatos corroboram com o interesse dessas companhias em ingressar no mercado de proteção contra a pirataria.

A CNUDM estabelece um regime específico aplicável ao Direito

³² LISS, Carolin. The Privatisation of Maritime Security - Maritime Security in Southeast Asia: Between a rock and a hard place? In: Asia Research Centre Working Paper 141, Murdoch University, February 2007. Disponível em: < <http://wwwarc.murdoch.edu.au/publications/wp/wp141.pdf> >. Acesso em 20/05/2012

³³ Informação disponível em: < http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=1885458&seccao=EUA%20e%20Am%E9ricas >. Acesso em 15/03/2013

do Mar, que vai ter implicações diretas na possibilidade de utilizar ou não pessoal armado contratado para a segurança de embarcações. Em primeiro lugar, como já foi mencionado, os Estados de bandeira têm a jurisdição exclusiva sobre as embarcações quando em alto mar segundo o art. 92 da CNUDM. Em segundo, é um fator relevante a questão da soberania do Estado costeiro sobre o mar territorial em contraposição ao direito de passagem inocente previsto nos artigos 17 a 26 da CNUDM. Dessa maneira, as empresas que pretendem prestar serviços de segurança privada em navios precisam reconhecer a responsabilidade legal a que podem estar sujeitas, e, portanto, devem buscar a aprovação adequada das autoridades competentes, quais sejam: (i) nos Estados de bandeira; (ii) nos países onde a companhia de segurança privada está registrada; e (iii) nos países em que as operações são efetuadas ou gerenciadas, incluindo os países pelos quais os navios onde atuam as companhias pretendem transitar.³⁴

2.2- A LEGISLAÇÃO NACIONAL DOS ESTADOS COSTEIROS EM RELAÇÃO AO USO DE ARMAMENTO A BORDO

Para viabilizar decisão da OMI, é imprescindível verificar se as leis dos Estados permitem guardas armados a bordo de navios que arvoram a bandeira destes, bem como se os Estados costeiros permitem a entrada de navios mercantes no mar territorial e águas interiores com guardas armados a bordo.

Sobre este ponto, a maior parte dos Estados exige comunicação prévia a alguma autoridade, bem como a autorização de acordo com as normas estabelecidas pelo Estado de bandeira para a presença de seguranças privados armados a bordo. A tabela abaixo demonstra que, hoje, diversos Estados autorizam as empresas de transporte marítimo que transitam por áreas de alto risco a contratar esse tipo de segurança:

³⁴ Idem.

Estados	A legislação interna permite utilizar guardas armados em navios que arvoreem a bandeira deste Estado
Bahamas	É permitido ³⁵
Brasil	NÃO é permitido
Chipre	É permitido ³⁶
Espanha	É permitido ³⁷
Estados Unidos	É permitido após o registro e a licença do State Department's Directorate of Defense Trade Controls (DDTC)
França	Não é permitido, mas as alterações legislativas para adequar-se ao posicionamento da OMI estão sendo discutidas
Ilhas Marshall	É permitido ³⁸
Itália	É permitido ³⁹ .
Japão	NÃO é permitido ⁴⁰
Noruega	É permitido o uso de guardas armados em navios de bandeira norueguesa em algumas regiões. ⁴¹
Panamá	É permitido ⁴²
Reino Unido	É permitido

³⁵ BAHAMAS MARITIME AUTHORITY. Guidance to Shipowners on Carriage of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) For Vessel Protection. Disponível em: < <http://www.bahamasmaritime.com/downloads/Bulletins/128bulltn.pdf>>. Acesso em 13/02/2013

³⁶ CHIPRE. The Protection of Cyprus Ships Against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law of 2012 (Law 77(I)/2012). Publicado na Official Gazette of the Republic No. 4339, Supplement I(I), of 15 June 2012. Disponível em: < <http://www.fbscyprus.com/?pageid=644>>. Acesso 13/02/2013

³⁷ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DE ESPANHA. Orden PRE/2914/2009, de 30 de octubre, que desarrolla lo dispuesto en el Real Decreto 1628/2009. Disponível em: < http://www.interior.gob.es/normativa-89/ordenes-pre-1326/orden-pre-2914-2009-de-30-de-octubre-1461?set_locale=eu>. Acesso em 10/02/2013

³⁸ MARSHALL ISLANDS. Use of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP). Disponível em: < <http://www.safety4sea.com/images/media/pdf/MN%20-%20armed%20guards.pdf>>. Acesso em 13/02/2013

³⁹ MINISTERIO DELLA DIFESA. Protocollo di intesa tra Ministero della Difesa e CONFITARMA. Disponível em: < http://www.skuld.com/upload/INSIGHT/Piracy/CONFITARMA_Protocollo.pdf>. Acesso em 13/02/2013

⁴⁰ JAPÃO. Firearms And Swords Control Law. Disponível em: < http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/oto/otodb/english/houseido/hou/lh_05050.html>. Acesso em 10/02/2013

⁴¹ SKULD. Provisional guidelines - use of armed guards on board Norwegian ships. Disponível em: < http://www.skuld.com/upload/News%20and%20Publications/Publications/Piracy/Provisional_guidelines_The_use_of_armed_guardes_onboard_Norwegian_ships.pdf>

⁴² PANAMA MARITIME AUTHORITY. Requirements regarding the use of Privately Contracted Armed Security Personnel on board Panamanian Flagged Vessels. Disponível em: < <http://www.skuld.com/upload/INSIGHT/Piracy/Panama-MMC-228.pdf>>. Acesso em 13/02/2013.

No Brasil, o Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826 de 2003, impõe um regime rígido para o registro e o porte de arma de fogo em território brasileiro. Qualquer violação às exigências legais pode resultar na prática do crime de tráfico internacional de arma de fogo, previsto no art. 18 da referida lei. Além do Estatuto, existem duas as normas infralegais que disciplinam a entrada e saída de armas de fogo em território nacional: o Decreto nº 3.665 de 2000, conhecido como Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados (R-105) que dispõe sobre produtos controlados pelo Exército brasileiro e o Decreto nº 5.123 de 2004 que regulamenta a Lei nº 10.826/2003.

O trânsito de navios mercantes com guardas armados no mar territorial e águas interiores não é compatível com a legislação brasileira, que precisaria ser modificada para se conformar ao posicionamento da OMI. Como medida paliativa e excepcional para evitar interferências no comércio marítimo, a Polícia Federal brasileira adotou o seguinte procedimento para embarcações estrangeiras com seguranças privados a bordo: (i) uma vez em águas territoriais brasileiras, o comandante do navio deve comunicar à Polícia Federal sobre a posse de armas de fogo antes de atracar no primeiro porto nacional; (ii) as armas devem estar devidamente registradas e regularizadas no país de bandeira do navio; (iii) o cofre ou compartimento reservado para o depósito das armas deverá ser lacrado pela Polícia Federal assim que o navio atracar ou fundear; (iv) lavrar-se-á termo próprio constando a relação das armas depositadas com duas cópias, uma deve ficar na posse do comandante e outra da Polícia Federal; e, finalmente (v) o comandante deverá comunicar à Polícia Federal no último porto brasileiro sobre a saída do navio com as armas para a conferência da integridade do lacre.⁴³

Portanto, o exemplo brasileiro mostra as dificuldades que podem ser suscitadas para compatibilizar a utilização de guardas armados em navios mercantes estabelecida pela OMI em países que impõe regras rígidas para restringir a entrada de armamentos e munições no respectivo território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente houve resistência dos Estados e dos atores do comércio marítimo internacional em aceitar a utilização de guardas armados em navios mercantes, mas, ante ao aumento dos ataques mesmo com a presença militar na região, a utilização deste tipo de segurança privada começou a

⁴³ BRASIL. Despacho nº 10/2011 - SEPOM/DIREX de 15 de maio de 2011. Ministério da Justiça - Departamento de Polícia Federal, Serviço de Polícia Marítima.

se tornar uma alternativa cada vez mais interessante. A transferência do ônus de prover a segurança para as empresas privadas e para os armadores responsáveis pelo transporte marítimo representa uma redução com os gastos militares decorrentes do patrulhamento da região. O maior problema é que nem tudo o que transita no entorno do Chifre da África são bens de consumo para o comércio – a segurança energética de um Estado dependente de petróleo por via marítima ainda pode ser fragilizada diante de um ataque pirata a um navio como ocorreu com o Irene SL.

Outro problema relevante a ser enfrentado é o exercício de jurisdição sobre o pirata. Segundo o art. 107 da CNUDM,⁴⁴ somente navios de guerra, aeronaves militares ou outros navios ou aeronaves que tragam sinais claros de que estão a serviço de um governo podem perseguir e capturar piratas. Dessa forma, as empresas de segurança privada não podem praticar qualquer ato que implique no apresamento da embarcação ou prisão do pirata – e aqueles que praticam este crime continuarão impunes. O Direito Internacional discute qual é a competência para julgar os eventuais excessos praticados por funcionários de empresas prestadoras de serviços de segurança em conflitos armados e agora está-se diante de uma nova realidade decorrente da utilização de guardas armados em navios mercantes: qual Estado exerce jurisdição sobre esses profissionais? A jurisdição penal sobre atos ocorridos no alto mar é do Estado da bandeira do navio, porém, a questão se torna complexa dependendo das hipóteses de extraterritorialidade da lei penal de cada país e de quais Estados vão reivindicar o exercício da jurisdição.⁴⁵

Diante das informações trazidas ao longo deste artigo, algumas considerações podem ser feitas sobre os rumos que a pirataria pode tomar no curto prazo. Os dados recentes apontam para uma redução dos ataques na costa leste da África e para um aumento dos incidentes na costa oeste, em especial, no Golfo da Guiné. Os navios mais expostos aos ataques piratas são aqueles lentos, tais como os graneleiros. Porém, navios transportando petróleo e derivados são um alvo cobiçado, uma vez que os valores pagos para o resgate são bastante altos. Portanto, o aumento dos incidentes numa região com alta produção petrolífera reforça a tendência de ataques aos navios que transportam petróleo – o que tem, por sua vez, sérias implicações na produção regional e na segurança energética dos países que importam

⁴⁴ CNUDM. “ARTIGO 107 Navios e aeronaves autorizados a efetuar apresamento por motivo de pirataria. Só podem efetuar apresamento por motivo de pirataria os navios de guerra ou aeronaves militares, ou outros navios ou aeronaves que tragam sinais claros e sejam identificáveis como navios ou aeronaves ao serviço de um governo e estejam para tanto autorizados.”

⁴⁵ As hipóteses de extraterritorialidade da lei penal brasileira estão no art. 7º do Código Penal

o petróleo produzido. Sobre este ponto, merece destaque o fato de que 38% da produção atual da Petrobrás no exterior é proveniente da Nigéria e a empresa pretende investir 2 bilhões de dólares neste país em 5 anos.⁴⁶

Essa projeção é de extrema relevância para o Brasil, pois a pirataria no Golfo da Guiné é uma ameaça à segurança da navegação no Atlântico Sul. Se a pirataria nesta área tomar as proporções que tomou na costa oeste africana, existe um alto risco de afetar a proteção dos recursos da zona econômica exclusiva e da plataforma continental brasileiras. Um instrumento de cooperação adequado para pensar essas questões é a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), considerando a posição geográfica de Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, situados na costa oeste africana, bem como a experiência de Portugal que atuou na operação Atalanta com a fragata Corte-Real. Tanto o tema é importante, que a questão da pirataria foi o assunto principal do III Simpósio das Marinhas da CPLP realizado em maio de 2012.⁴⁷

Os assuntos trabalhados ao longo do artigo ainda estão em aberto, mas, é notório que existe uma relação estreita entre a instabilidade política, a pobreza e a proliferação da pirataria. A utilização de guardas armados e a presença militar pode sim reduzir o número de incidentes, mas o problema continuará latente. Nem a possibilidade do exercício de jurisdição universal para o combate à pirataria é suficiente para processar e julgar os piratas: na verdade os países desenvolvidos não têm interesse em ter gastos com o processo judicial e o cumprimento de pena, por isso incentivam os Estados da região assumam esse compromisso. Dessa forma, qualquer solução que pretenda ser definitiva deve considerar o fomento à estabilidade dos países nas áreas afetadas. Por todas essas razões, a busca de uma solução para pirataria atual é um desafio que ainda está longe do fim.

REFERÊNCIAS:

BAHAMAS MARITIME AUTHORITY. Guidance to Shipowners on Carriage of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) For Vessel Protection. BMA Information Bulletin, n. 128, Nov. 2011. Disponível em: <<http://www.bahamasmaritime.com/downloads/Bulletins/128bulltn.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

⁴⁶ FATOS E DADOS. Internacional: Presença na Nigéria. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspot.com.br/2011/04/18/internacional-presenca-na-nigeria/>>. Acesso em 21/02/2013

⁴⁷ VOZ DA AMÉRICA. Marinhas da CPLP discutem no Brasil a segurança marítima. Disponível em: <<http://www.voportugues.com/content/article-05-11-2012-brazil-security-cplp-151141475/1450706.html>>. Acesso em 21/02/2013

BOWDEN, Anna. The economic costs of maritime piracy. One Earth Future Foundation Working Paper, Louisville, Dec., 2010. Disponível em: <<http://onearthfuture.org/images/imagefiles/Cost%20of%20Piracy%20Final%20Report.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000. Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3665.htm>. Acesso em: 23 jul. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.123, 01 julho de 2004. Regulamenta a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5123.htm>. Acesso em: 23 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm>. Acesso em: 23 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Serviço de Polícia Marítima. Despacho nº 10, de 15 de maio de 2011.

CHIPRE. The Protection of Cyprus Ships Against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law of 2012 (Law 77(I)/2012). Publicado na Official Gazette of the Republic, n. 4339, Supplement I, 15 June 2012. Disponível em: <<http://www.fbscyprus.com/?pageid=644>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

COMPANIES INTERNATIONAL MARINE FORUM. Piracy: the east Africa/Somalia situation: Practical Measures to Avoid, Deter or Delay Piracy Attacks. Scotland, UK: Witherby Seamanship International, 2009. Disponível em: <<http://www.simsl.com/Downloads/Articles/OCIMFPiracy.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia. Orden PRE/2914/2009, de 30 de octubre, que desarrolla lo dispuesto en el Real Decreto 1628/2009. Disponível em: <http://www.interior.gob.es/normativa-89/ordenes-pre-1326/orden-pre-2914-2009-de-30-de-octubre-1461?set_locale=eu>. Acesso em: 10 fev. 2013.

ESTADOS UNIDOS. Republic of the Marshall Islands. Use of Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP). [2011]. Disponível em: <<http://www.safety4sea.com/images/media/pdf/MN%20-%20armed%20guards.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

HARRELSON, Jill. Blackbeard meets blackwater: an analysis of international conventions that address piracy and the use of private security companies to protect the shipping industry. American University International Law Review, Washington, DC, v. 25, n. 2, 2010.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. MSC.1/Circ.1443, de 25 de maio de 2012. Interim Guidance to Private Maritime Security Companies Providing Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk. 2012. Disponível em: <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS1-Circ.1443.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

ITÁLIA. Ministero della Difesa. Protocollo di intesa tra Ministero della Difesa e

Confederazione Italiana Armatori (CONFITARMA). [2001]. Disponível em: <http://www.skuld.com/upload/INSIGHT/Piracy/CONFITARMA_Protocollo.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2013.

JAPÃO. Firearms And Swords Control Law. Disponível em: <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/oto/otodb/english/houseido/hou/lh_05050.html>. Acesso em: 10 fev. 2013.

LISS, Carolin. Oceans of Crime: maritime piracy and transnational security in Southeast Asia and Bangladesh. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.

ONUOHA, Freedom C. Oil pipeline sabotage in Nigeria: dimensions, actors and implications for national security. African Security Review, Institute for Security Studies, Pretoria, South Africa, v. 17, n. 3, Sept. 2008. Disponível em: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/101503/ichaptersection_singledocument/4f07f9ea-164a-43f8-bf6a-157f3b4951d8/en/Chapter8.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

PANAMA. Maritime Authority. Requirements regarding the use of Privately Contracted Armed Security Personnel on board Panamanian Flagged Vessels. [2011]. Disponível em: <<http://www.skuld.com/upload/INSIGHT/Piracy/Panama-MMC-228.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

PLOCH, Lauren et al. Piracy off the Horn of Africa. Congressional Research Service, Washington, DC. Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40528.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

PROVISIONAL guidelines: use of armed guards on board Norwegian ships. skuld. Disponível em: <http://www.skuld.com/upload/News%20and%20Publications/Publications/Piracy/Provisional_guidelines_The_use_of_armed_guards_onboard_Norwegian_ships.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. Washington, DC, v. 26, Supplement: Research in International law, 739-885p. 1932.

THE DJIBOUTI CODE OF CONDUCT. Disponível em: <<http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf9/piracy-djibouti-meeting>>. Acesso em: 02 maio 2011.

VENANCIO, Daiana Seabra. Os riscos da pirataria marítima aos investimentos no setor petrolífero africano e ao transporte marítimo internacional. In: Wagner Menezes. (Org.). Direito Internacional em Expansão. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. v. 1, p. 227-240

VENANCIO, Daiana Seabra; CARVALHO, Clarissa Brandão de. A pirataria marítima e sua repercussão no Direito Internacional: primeiros apontamentos. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. Curitiba, PR: Juruá, 2011. v. XXI, p. 325-335.

WU, Schicun; ZOU, Keyuan. Maritime Security in the South China Sea: regional implications and international cooperation. Surrey: Ashgate Publishing, 2009.

YOUNG, Adam J. Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia: history, causes and remedies. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2007.

Recebido em: 10/12/2012

Aceito em: 21/01/2013

JOGOS DE GUERRA: INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

Claudio Rodrigues Corrêa*

Claudio Rogério de Andrade Flôr**

RESUMO

O preparo para a guerra é ferramenta para manutenção da paz. O Atlântico Sul, conceito histórico, comercial e cultural, bem como espaço geopolítico de imediato interesse ao Brasil, é uma área na qual a manutenção da paz deve ser construída principalmente pelos países dessa região. A literatura aponta estudos teóricos e descreve casos em que simulações são utilizadas como instrumento de cooperação em altos níveis decisórios além do campo militar. Ferramentas didáticas, os Jogos de Guerra são instrumentos que simulam múltiplas situações em ambientes complexos e dinâmicos que permitem gerar desafios aos tomadores de decisão. Este artigo objetiva discutir motivos e formas de atuação geopolítica no Atlântico Sul e apresentar exemplos e características dos Jogos de Guerra que favorecem o seu uso como ferramenta qualitativa de cooperação para a manutenção da paz e apresentar uma potencial inovação da Marinha do Brasil nesse sentido de cooperação internacional no Atlântico Sul.

Palavras-Chave: Jogos de Guerra, Simulação, Geopolítica, Atlântico Sul, Cooperação.

ABSTRACT

The The readiness for war is a tool for peace maintenance. South Atlantic, a historical, commercial and cultural concept as well as

Claudio Rodrigues Corrêa – Capitão-de-Mar-e-Guerra, doutor em Administração pela UFRJ/ COPPEAD (tese em Planejamento por Cenários Prospectivos e Aprendizado Organizacional), líder do projeto de pesquisa ‘Cenários Prospectivos para Defesa e Segurança’ do Laboratório de Simulações e Cenários, professor do Centro de Jogos de Guerra da Escola de Guerra Naval (dirigiu o Centro de Jogos de Guerra da EGN quando esta sediou o Multilateral War Game 2011), professor universitário e integrante da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

Claudio Rogério de Andrade Flôr – Capitão-de-Mar-e-Guerra, doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, Coordenador Geral, líder do projeto de pesquisa Design de Jogos do Laboratório de Simulações e Cenários, professor do Centro de Jogos de Guerra da Escola de Guerra Naval onde coordena Jogos de Guerra nacionais e internacionais, integrante da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

a geopolitical space of interest for Brazil, is an area where peace maintenance must be built by the region countries. The literature indicates theory studies and describes simulations that are used as cooperation instruments by high level decision makers as well as by military chiefs. As a teaching tool, the war games are used to simulate multiple situations in complex and dynamic environments that enable generate challenges to the decision makers. This article discusses motives and geopolitical actuations in South Atlantic and presents examples and characteristics of war games as a qualitative instrument for the peace maintenance cooperative process and a potential and innovative tool for the Brazilian Navy in order to strength the international cooperation in South Atlantic.

Keywords: War Games, Simulation, Geopolitics, South Atlantic, Cooperation.

ATLÂNTICO SUL: MOTIVOS PARA A PRESENÇA

Inicialmente, cabe levantar quais seriam os motivos para o Brasil e para os demais países dessa bacia regional oceânica se fazerem atuantes nesse espaço.

Entre os oceanos, últimas fronteiras políticas, estratégicas e econômicas do planeta (SOUZA et al, 2007), o Oceano Atlântico contém questões de segurança distintas para cada um das suas duas metades norte-sul. Os conceitos de alianças militares da parte setentrional não podem ser transpostos nem acolhidos sem reservas para o contexto pacífico e colaborativo da parte meridional (JOBIM, 2010), mas simultaneamente, o atual e o potencial volume de riquezas da região requerem atenção internacional e cuidado dos seus países costeiros¹.

Segundo Vidigal (2006), a Amazônia Azul, maior e mais rica que a verde, possui reservas minerais em volumes mundialmente muito expressivos e ao mesmo tempo, se projetam cenários de escassez mundial desses recursos de forma que nações mais poderosas tem se adiantado em se posicionar no Atlântico Sul. Por essa parte setentrional do oceano, passam significativos fluxos de petróleo e matéria prima para os países do Hemisfério Norte. Nele estão dispostas ilhas que servem de apoio logístico militar para projeções geopolíticas daqueles países sobre a África, América do Sul e Antártica

¹ Na VII reunião ministerial da ZOPACAS, representantes de nações africanas citaram alguns dos problemas que vêm enfrentando no Atlântico Sul: ações de pirataria, tráfico de drogas e de pessoas, além do terrorismo internacional.

e nele estão petróleo e outros recursos minerais em tal volume² que tem despertado “uma corrida desenfreada por parte das potências mundiais para explorar esses recursos” (PENHA, 2011, p. 211).

Ratifica esse posicionamento o Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim:

O Brasil e, de forma mais ampla, a América do Sul, são grandes produtores de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possuímos extensas reservas de água potável em nossos rios e em nossos aquíferos. Temos enorme biodiversidade, e dispomos de vastos recursos minerais.

As descobertas no pré-sal, localizadas na Amazônia Azul, elevam o Brasil a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural. Vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional (AMORIM, 2012, p. 12).

Souza et al (2007) enfatizam que o começo deste século tem sido marcado por um esforço sistemático nas explorações dos recursos minerais³ da parte internacional dos oceanos, as quais apresentam um valor econômico a longo prazo, mas de elevado valor político-estratégico, pois “sua identificação e requisição para exploração garantem uma ampliação da soberania nacional, em especial em áreas situadas no oceano Atlântico Sul e Equatorial” vindo a constituir “uma reserva econômica, estratégica e política para futuras gerações brasileiras”.

Segundo esses autores, as empresas que reivindicarem áreas de mineração oceânica demandarão a proteção das forças armadas de seus países de origem, o que contribuiria para modificar o equilíbrio militar naquela área. Isto se relaciona com a questão da soberania estendida a áreas de exploração e tráfego comercial carecendo de defesa estatal ou privada, tema que poderá requerer ampla discussão acadêmica e jurídica.

Verdades históricas, políticas e geográficas justificam a necessidade de presença naval oceânica para defesa dos interesses do Brasil e seus cidadãos em sua área de influência. O peso estratégico do Brasil no Atlântico Sul pode ser comparado ao da Índia no Oceano Índico e ao da China no Mar da China (PESCE, VAZ, 2000).

² Segundo Eduardo Beny, diplomata angolano, vem ocorrendo um deslocamento de importância “do Golfo Pérsico para o da Guiné como grande área fornecedora de petróleo para os países industriais” (Penha, 2011, p. 211).

³ Entre os recursos minerais encontram-se nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas, e sulfetos polimetálicos (SOUZA et al, 2007).

Para Penha (2011, p. 224-225), há um “vazio estratégico” pela dispersão de interesses e projeções dos países da região, o qual “tende a ser ocupado pelas potências mundiais em acirradas disputas pelos fabulosos recursos minerais da região” (p. 225).

Segundo Bandeira (2009, p. 44-45), dois acadêmicos expoentes fizeram interpretações sobre a América do Sul em relação aos Estados Unidos. O primeiro foi o filósofo alemão George W. Hegel que, por volta de 1830, formulou a possibilidade de uma contenda entre o Norte e a América do Sul. O segundo, Henry Kissinger, observou no início deste século que o continente sul-americano buscava definir uma identidade própria, gerando uma virtual contenda com os EUA sobre o futuro do “Cone Sul”.

No que tange à parte africana do Atlântico Sul, segundo Penha (2011), a presença militar dos EUA ali ocorre em duas diretrizes geopolíticas: uma terrestre (da Nigéria à Etiópia) e outra marítima no Golfo da Guiné. Em ambas, o foco está no petróleo⁴ produzido e no seu fluxo para o mercado consumidor. Não bastassem essas duas leituras, o filósofo John Gray (2008a, p. 266) fez uma análise do relatório do Pentágono de 2003, “Um Cenário de Mudança Abrupta do Clima e Suas Implicações na Segurança Nacional dos EUA”. Ele alertou para o risco de que as guerras religiosas da atualidade se confundam com outro tipo de conflito por ele denominado de a “guerra dos recursos”.

Interessante é observar que essa escassez de recursos naturais não vem acompanhada de uma escassez de armas letais. Fazendo uso das palavras de Moisés Naím⁵, nos lugares mais miseráveis do planeta podem faltar alimentos, água, dignidade humana, enfim tudo, menos armas. E os maiores produtores e exportadores de armas são EUA, União Européia, Rússia e China.

A presença do Brasil no Atlântico Sul, questão político-estratégica que envolve o bem-estar das gerações futuras, pode e deve ser preparada agora da melhor maneira possível. Ela passa pela capacidade de defender os interesses nacionais em áreas marítimas distantes (PESCE, VAZ, 2000; SOUZA et al, 2007).

⁴ Aquele petróleo foi motivo para a expansão do conceito histórico e geográfico do Golfo da Guiné para incluir, do ponto de vista estratégico, “uma região rica em recursos naturais que se estende desde a Mauritânia até a Namíbia” (Penha, 2011, p. 216), e se inclui no quadrilátero Salvador-Rio de Janeiro-Luanda-Lagos, “a nova fronteira de recursos para o mundo industrializado” (p. 216).

⁵ Editor-chefe da revista Foreign Policy.

Da mesma forma, a nenhum de nós interessa a militarização indevida do Atlântico Sul. A vocação de nossa região é a de diálogo e do entendimento, a da confiança recíproca. É com esses instrumentos que nos manteremos afastados do flagelo da guerra. Este é o sentido mais próprio de sermos uma “zona de paz” (PATRIOTA, 2013, p. 1).

Caso o sistema de segurança coletivo falhe (como tem ocorrido), a Política de Defesa deve estar preparada e ladeada por um poder brando⁶ robusto. “Por isso, nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores” (AMORIM, 2012, p.12).

ATLÂNTICO SUL – ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO GEOPOLÍTICA

O Brasil, potência média de escala continental e relevância regional, busca articular consensos e harmonia entre grandes e pequenos e trabalhar pela possibilidade da harmonia (LAFER, 2000). Ao mesmo tempo, nossa defesa não é delegável, bem como uma política externa independente e uma política de defesa robusta são complementares e se sustentam (AMORIM, 2012). Assim, em consonância com a linha de conduta tradicional de cooperação da diplomacia brasileira, a projeção de poder naval pode ser aplicada.

Hoje, nenhum país, por mais poderoso que seja, tem condições de enfrentar, solitariamente, os problemas do tempo presente. Somente esforços coletivos, na direção do fortalecimento das instâncias internacionais multilaterais, podem avançar nos processos de superação dos obstáculos que agravam a instabilidade do sistema internacional contemporâneo (PEREIRA, BEIRAO, 2012).

Segundo Penha (2011), as relações Brasil-África foram usadas para criar no Atlântico Sul “uma concepção de cooperação regional que permitiu (...) garantir um espaço de manobra autônoma para o Brasil e os países africanos, junto ao sistema internacional” (p. 219).

Descartando inimizades com origem em países vizinhos, Amorim (2012, p. 13) entende que uma capacidade dissuasória crível globalmente é essencial para “evitar a concretização de hipóteses adversas. A inexistência

⁶ Significa, basicamente, a habilidade que teria um Estado de influenciar os outros a fazer o que deseja pela atração em lugar da coerção ou troca. Conceito inicialmente abordado por Joseph Nye em “Bound to Lead - the changing nature of american power” (1990).

dessa capacidade pode, ao invés de ajudar a construir a paz, ser fonte de instabilidade e conflito”. Ele defende a construção conjunta pelos países desta região de “um verdadeiro cinturão de boa vontade, uma comunidade de segurança⁷, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento” (2013, p.8).

NO MEIO DO OCEANO HAVERIA UMA PONTE

O Brasil busca apresentar-se como um país relevante para a tessitura da ordem mundial, articulador de consensos⁸, um ativo potencial num sistema internacional de descontinuidades e pouca governabilidade (Lafer, 2000).

Este trato construtivo se deu em foros multilaterais. Estes são para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável, possibilitadas por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio (p. 2).

Os países da orla do Atlântico Sul têm potencial para transformá-la numa área de crescente prosperidade econômica, “na qual um intercâmbio cada vez mais aberto e cada vez mais florescente entre as duas margens do oceano será um fator de desenvolvimento para todos” (PATRIOTA, 2013, p. 1).

As relações sul-sul, especialmente aquelas entre o Brasil e os países sul-americanos e africanos, segundo Juruá, são estratégicas para um modelo de desenvolvimento soberano.

Essa política externa se encaixa bem com o modelo de desenvolvimento do Brasil, que valoriza políticas de inclusão social com foco na diminuição das desigualdades, tanto no âmbito nacional como internacional (2013, p.1).

Para Patriota, o Atlântico Sul constitui uma ponte entre continentes irmãos e seus países costeiros são chamados a um foco mais específico: o da dimensão ou identidade sul-atlântica.

A importância do Atlântico Sul tem-se evidenciado no cenário global na mesma proporção em que se

⁷ No sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável.

⁸ Contrastando com seus congêneres *monster countries* (LAFER, 2000).

projeta, e com impulso cada vez maior, a presença sul-americana e africana, seja pelo desenvolvimento econômico e social, seja pelos passos dados no caminho da sustentabilidade, seja pelas descobertas de enormes reservas minerais e petrolíferas, seja pelos seus abundantes recursos de biodiversidade (2013, p. 2).

Esse autor destaca a importância dos laços culturais na consolidação da identidade sul-atlântica e o trabalho de desenvolvimento dos vínculos de transporte entre as duas margens do Atlântico Sul, tarefas para o setor privado, mas principalmente para os Governos, os quais responsabilidades relevantes “na sinalização da importância estratégica desses vínculos e da necessidade de ampliá-los... O mesmo oceano que nos separa nos aproxima” (PATRIOTA, 2013, p.1).

Para o Brasil (e os demais países do Atlântico Sul), essa ponte oceânica deveria ser construída coletivamente a partir de necessidade, vontade e ações que marcam e ampliam sua presença no Atlântico Sul.

A baixa percepção de ameaças imediatas não nos exime de seguir os conselhos da prudência. Temos em conta o aumento do valor estratégico global dos ativos que conformam nosso patrimônio nacional e regional (AMORIM, 2012, p.12).

Esta necessidade, brevemente esboçada em pontos anteriores deste texto, manifesta-se no plano das ideias quando transformada em vontade, que são intenções expostas em estudos, acordos governamentais, leis etc. Tal vontade se materializa ou toma corpo em ações no campo político, acadêmico e militar como nas operações conjuntas no mar com países do Atlântico Sul e outras iniciativas de cooperação.

INTENÇÕES E AÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO SUL-ATLÂNTICA

No plano interno, o Brasil tem um conjunto de legislações que consubstanciam sua vontade de integração e cooperação sul-atlântica. Por exemplo, na Política de Defesa Nacional, quando preceitua que o país deverá:

XIX - atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira;

XX - intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul;

XXI - contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa (BRASIL, 2005).

Dentre as áreas marítimas estratégicas para o emprego do poder naval brasileiro, o Atlântico Sul é a área primária (precedida apenas pela área vital), a qual é definida ao norte pelo paralelo 16º, a costa oeste da África, a Antártica, o leste de América do Sul e leste das Antilhas Menores (ASSIS, 2007). Segundo esse mesmo autor, o poder naval brasileiro deve ter, entre suas capacidades, a de influenciar as Marinhas lindeiras do Atlântico Sul.

Cada lado dessa bacia oceânica meridional tem feito esforços individuais de integração regional. No lado africano, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral⁹ engloba 14 países do sul da África que somam uma população de aproximadamente 210 milhões e um PIB de aproximadamente 700 bilhões de dólares, valor importante, especialmente levando-se em conta as economias dos países vizinhos.

Similarmente ao continente africano, onde há vários processos sub-regionais de integração que se vêm aprofundando ao longo do tempo, a América do Sul tem avançado nos seus processos de integração como o fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul¹⁰ e o estreitamento de relações brasileiras com os vizinhos amazônicos (SARDENBERG, 1996; PATRIOTA, 2013).

Para Amorim, a UNASUL, com seu Conselho de Defesa, representou um “salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa” (2012, p. 11). Seu plano para 2012, contém quatro eixos temáticos: política de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa; e formação e capacitação.

Nesse contexto, Penha (2011) cita que o interesse argentino por um sistema de defesa regional incluindo o Atlântico Sul é reforçado por suas pretensões sobre as Malvinas.

No âmbito sul-americano, as arestas estratégicas têm sido bem aparadas pela chancelaria brasileira a partir de acordos diplomáticos e militares que tem evoluído para uma maior cooperação das forças armadas dos países da região a partir da UNASUL e da criação de um sistema de defesa integrado (2011, p. 222).

Lafer (2000) menciona que a política externa brasileira esteve voltada, no contexto regional, para o entendimento entre os países sul-americanos, buscando transformar:

⁹ SADC - Southern Africa Development Community - organização sub-regional de integração econômica dos países da África austral fundada em 1992.

¹⁰ Mercado Comum do Sul - união aduaneira de cinco países da América do Sul.

(...) fronteiras-separação em fronteiras-cooperação, o que em tempos mais recentes se traduziu em fazer não apenas a melhor política, mas a melhor economia de uma geografia como, por exemplo, vêm fazendo os europeus, desde a década de 1950, no seu processo de integração (2000, p. 1).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é, sem dúvida, um dos foros internacionais mais importantes para os países que a compõem. A cooperação entre seus Estados Membros prevista em seu artigo 3º, alínea b, pode se dar em uma gama variada de temas (educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura etc.) que parecem expandir possibilidades de troca de experiências, de cooperação técnica, de formação de pessoal em todos os níveis, inclusive no âmbito de defesa e segurança (PEREIRA, BEIRAO 2012).

Nas relações políticas Brasil-África, a maior conquista¹¹ teria sido a transformação do Atlântico Sul em zona de cooperação e paz em substituição à perspectiva de militarização. Seu marco mais notável seria a ZOPACAS¹², criada para promover a cooperação (econômica e comercial, científica e técnica, política e diplomática) regional e a manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países africanos e sul-americanos componentes.

No contexto da governança global, a existência e o fortalecimento da ZOPACAS contribuem para a construção de uma multipolaridade que não seja a da ruptura e do conflito, mas sim a multipolaridade do diálogo, da cooperação, da justiça social, da segurança alimentar e nutricional e da paz sustentável (PATRIOTA, 2013).

Penha (2011, p. 191-222) entende que a “ZOPACAS poderia coordenar as políticas de defesa comuns em ambas as partes da bacia do Atlântico Sul”. Ele cita que, nas decisões da reunião na Cidade do Cabo em 1996, foi

¹¹ Apesar da remoção de algumas das suas motivações iniciais e do aprofundamento da defasagem militar e científico-tecnológica no Norte em relação aos países do Sul depois do fim da Guerra Fria (Penha, 2011).

¹² Foro de diálogo e cooperação entre nações sul-americanas e africanas banhadas pela parte sul do Oceano Atlântico. Criada em 1986, a partir de uma iniciativa brasileira: Argentina, Brasil e Uruguai (América do Sul); África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo (África). Além das iniciativas de cooperação, destacam-se as de caráter político-diplomático em áreas como meio-ambiente e defesa.

reafirmada a importância da diplomacia preventiva como meio desejável para a conservação da paz e segurança.

Para Amorim (2013), as iniciativas da ZOPACAS na área de defesa vão além do combate direto aos crimes praticados no Atlântico Sul.

Essas mesmas atividades ilícitas podem atrair, de maneira negativa para nossa área, a presença de intervenções externas, (...) Se nós não nos ocuparmos da paz e segurança no Atlântico Sul, outros vão se ocupar. E não da maneira que nós desejamos: com a visão de países em desenvolvimento que repudiam qualquer atitude colonial e neocolonial (2013, p. 1).

Finalmente, a concretização das expressões de vontade de se fazer presente no Atlântico Sul se materializa em ações no campo político, militar e acadêmico.

Patriota (2013) considera que tem havido um acelerado aprofundamento dos vínculos de comércio e de investimento com uma maior presença brasileira em iniciativas de cooperação na África baseadas em projetos concretos de cooperação. Ele cita a agenda brasileira que inclui saúde, segurança alimentar, agricultura e desenvolvimento sustentável.

O governo brasileiro tem incentivado, com base nos acordos de cooperação definidos no Plano de Ação de Luanda de 2007 e na Mesa Redonda de Brasília de 2010, cursos de capacitação técnica e profissional nos países que integram a Zopacas. Segundo ele, o objetivo é permitir ampla troca de experiências e boas práticas em áreas de interesse mútuo (p.2).

Amorim (2012) atribui as raízes do progresso da criação de um ambiente de paz e cooperação na América do Sul a fatos como a construção de confiança estratégica entre seus maiores países e o avanço de um ambicioso processo de integração. Para esse autor, a cooperação bilateral brasileira com parceiros africanos visa, além do comércio, à cooperação técnica e ao desenvolvimento tecnológico.

O PAPEL DAS MARINHAS DE GUERRA

Speller (2008, p. 170), concordando com Eric Groove,¹³ tipifica as três tarefas básicas desempenhadas pelas Marinhas de Guerra no que tange

¹³ Nos anos 70, Ken Boot descreveu as três funções básicas das marinhas quanto ao uso do mar: diplomática, militar e policial. Eric Groove adotou uma abordagem similar substituindo o termo "policial" por "constabular".

ao uso do mar. São elas: diplomática, militar e constabular. O quadro 1 sintetiza essas três tarefas com suas práticas.

QUADRO 1 - TAREFAS BÁSICAS DA MARINHA DE GUERRA

Diplomática	Militar	Constabular ¹⁴
Mostrar a bandeira Diplomacia das canhoneiras	Projeção de poder Controle do mar Negação do mar	Manutenção da soberania e da ordem Proteção e aproveitamento dos recursos nacionais Manutenção da paz internacional

Fonte: Elaborado pelos autores

Dessas oito tarefas, pelo menos quatro podem e devem ser executadas em períodos de paz independentemente da natureza das ameaças sejam elas estatais ou não. Desse modo, mostrar a bandeira, manutenção da soberania e da ordem, proteção e aproveitamento dos recursos nacionais e manutenção da paz internacional seriam adequadas ao cenário geográfico do Atlântico Sul. Tarefas essas passíveis de serem executadas pelas marinhas dos países banhados pelo Atlântico Sul que une os dois continentes.

As principais tentativas de projeção de poder naval, como parte de políticas próprias de potência regional, foram feitas por África do Sul, Argentina, Brasil e Nigéria, inicialmente nas suas esferas de influência mais próximas, depois evoluindo para uma “teia de relações conflituais e/ou cooperativas na região” (PENHA, 2011, p. 129). Segundo esse autor, tais políticas de potência regional não lograram êxito em se prover de forças navais suficientes para realizar manobras militares autônomas, nem puderam defender seus interesses individualmente ou imprimir “uma visão estratégica que conseguisse impor unidade nesta bacia oceânica” (2011, p. 145). Ela aponta que o estabelecimento de alianças e “projetos de cooperação,

¹⁴ Na função diplomática, considerou-se a prática de “mostrar a bandeira” normalmente é realizada por todas as marinhas do mundo. Na função constabular, a prática mais próxima é “manutenção da paz internacional”.

a partir de acordos político-diplomáticos, não se revelar meios eficazes de afirmação de uma identidade própria no Atlântico Sul” (2011, p. 146).

Amorim reporta sua recordação de um evento de histórica cooperação com a Namíbia,

(...) cuja força naval foi praticamente formada pela Marinha do Brasil. Dessa cooperação foi-me dado viver, ainda que de longe, como secretário-geral do Itamaraty, episódio muito simbólico: a saída, da baía de Walvis, da última belonave da África do Sul do apartheid e a chegada simultânea de uma Fragata brasileira (a Fragata Niterói, se não estou enganado). É um exemplo da substituição da subordinação pela cooperação (2012, p.10).

Poderia ser citado também um conjunto de operações militares no mar que o Brasil tem realizado com países do Atlântico Sul: o FELINO (países da CPLP), o ATLANTIC TIDINGS¹⁵ (África do Sul, Angola, Namíbia e República Democrática do Congo), a ATLASUL (África do Sul, Argentina e Uruguai), FRATERNO (Argentina), a UNITAS (Argentina e EUA) e a IBSAMAR (África do Sul e Índia)¹⁶.

Dos quatro níveis de decisão (política, estratégica, operacional e tática), os dois últimos estão a cargo dos comandos militares e são conseqüentes das decisões dos níveis que lhes são superiores.

No mundo, de uma maneira geral, as aspirações que emanam do mais alto escalão de um país são alcançadas normalmente por intermédio de decisões políticas, diplomáticas, econômicas e outras, que para serem implementadas devem ter um respaldo militar. (...) As decisões formuladas pelo nível político devem ser traduzidas em propostas estratégicas, dentre as quais militares, e essas propostas, por sua vez, serão convertidas em objetivos operacionais para um determinado teatro de operações e, posteriormente, repassadas para as forças militares, em termos de missões (SOUZA, 2008, p.81).

Segundo Flores (1987), a ZOPACAS seria uma oportunidade de cooperação naval regional que reforçaria a dissuasão contra intervenções de potências extra-regionais.

¹⁵ Visa incrementar a interoperabilidade, realizar operações de controle de área marítima e ribeirinha.

¹⁶ Sítio oficial da Marinha do Brasil em http://www.mar.mil.br/menu_v/operacoes_navais/Navais.htm

Durante a VII Reunião Ministerial¹⁷ da ZOPACAS em 2013, Celso Amorim propôs a realização de uma série de iniciativas que intencionam tornar mais concreta a parceria em matéria de defesa e segurança entre as nações que compõem o foro multilateral, dentre as quais:

O compartilhamento da experiência brasileira em áreas como levantamento de plataformas continentais, capacitação em salvamento e resgate no mar (SAR), operações de paz e vigilância marítima por meio de centros que utilizam a tecnologia denominada long range identification and tracking (...) e seminários sobre esses e outros assuntos na área de defesa (AMORIM, 2013, p.1).

Buzan e Wæver (2003, p. 55) acreditam que num complexo de segurança estão presentes relações de poder e de amizade no nível regional. Para expressar as possibilidades de interdependência entre as expressões navais de dois Estados da região, considerando-se as variáveis amizade e inimizade, será utilizada a matriz no quadro 2 para facilitar a compreensão.

QUADRO 2 - MATRIZ DAS POSSIBILIDADES DE INTERDEPENDÊNCIA¹⁸

Possibilidades de interdependência de segurança		Marinha do Estado B	
		Amizade	Inimizade
Marinha do Estado A	Amizade	Segurança	Hegemonia de A
	Inimizade	Hegemonia de B	Conflito

Fonte: Elaborado pelos autores

As possibilidades de interdependência de segurança são quatro: elegendo-se a primeira como “conflito”, temos que um continuum no incremento da inimizade nas duas Marinhas de Guerra, por motivação política de seus Estados, poderia levá-las a uma relação inamistosa até mesmo conflituosa. Nas possibilidades de “hegemonia”, considera-se a questão de balanço de poder que irá determinar a assimetria de poder entre duas Marinhas, atribuindo uma situação militar-naval confortável a uma delas. Por fim, tem-se a possibilidade “segurança” na qual o incremento da amizade em ambas as Marinhas pode atingir sua expressão máxima no vértice superior esquerdo das possibilidades representadas na matriz acima.

¹⁷ Foi a primeira vez que ministros da defesa foram chamados à reunião da ZOPACAS.

¹⁸ Os dois Estados considerados poderiam ser, por exemplo, Brasil e Argentina.

Com o apoio de Buzan e Weaver (idem)¹⁹, o raciocínio é capaz de prosseguir subdividindo-se as duas variáveis – amizade e inimizade – em maior e menor e as associando a quatro estruturas de segurança: comunidade de segurança, regime de segurança, formação conflituosa e conflito. O quadro 3 sintetiza a ideia.

QUADRO 3 - ESTRUTURAS DE SEGURANÇA

Amizade		Inimizade	
Maior	Menor	Menor	Maior
Comunidade de segurança	Regime de segurança	Formação conflituosa	Conflito

Fonte: Elaborado pelos autores

Pereira (2008) acredita que a credibilidade da política internacional do Brasil deve estar associada ao trabalho entrosado do setor diplomático e de defesa (entre outros). No que tange à defesa, esse autor destaca a necessidade do país de se fazer conhecido externamente, junto a “observadores estrangeiros qualificados, seja pelo convite a nos assistirem em operação, seja por nossa presença em exercícios internacionais”. O autor inclui, dentre os exercícios internacionais, os Jogos de Guerra. Nele, mais do que os calibres de seu armamento, os brasileiros podem expor sua capacidade de organizar e empregar meios, bem como de decidir em situações de conflito internacional complexo e mutante, nos níveis estratégico e político.

JOGO DE GUERRA – INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL

Diante do panorama internacional indeterminado, da necessidade, da vontade e das ações dos países no sentido de ter integração e colaboração para a presença no Atlântico Sul e tendo visto os papéis das Marinhas de Guerra, importa abordar as simulações estratégicas como parte inovadora e econômica de uma política de integração brasileira que convida seus vizinhos como parceiros na construção coletiva da paz nessa bacia oceânica.

Neste sentido, o Jogo de Guerra apresenta-se como excelente ferramenta, capaz de simular situações de diferentes níveis decisórios onde um grupo de representantes, diplomatas, acadêmicos, militares etc. de diversos países

¹⁹ Os dois Estados considerados poderiam ser, por exemplo, Brasil e Argentina.

poderiam ser levados ao planejamento da aplicação de seus recursos e a testar as suas decisões, com a finalidade de oferecer, ao poder político dos países em cooperação, diversas opções na obtenção de seus objetivos.

Como as palavras “jogo” e “guerra” carregam conotações que podem levar a equívocos ou preconceito, os Jogos de Guerra são, muitas vezes, chamados de “serious games” (jogos sérios, numa tradução livre) ou de “simulações estratégicas” no âmbito civil (SCHWARZ, 2009, PERLA, MCGRADY, 2011).

É necessário que se entenda o que são Jogos de Guerra, se conheça variadas aplicações no âmbito civil (governamental e comercial) e militar e quais são as suas facetas que permitem que sejam utilizados como ferramenta para que representantes de países diferentes venham a estreitar relações no sentido de cooperação para manutenção da paz numa região de interesse mútuo.

Entende-se que modelagem seria o processo de abstrair ou simplificar um fenômeno real. Simulação seria a representação de um sistema (modelagem) de forma dinâmica com ou sem o uso de computadores. Simuladores de vôo para pilotos civis e simuladores táticos de armas anti-submarino exemplificam. Jogo seria uma atividade coletiva de competição, cooperação ou conflito na qual há simulações interativas com pessoas executando e influenciando o progresso (DUNNIGAN, 1997, FRANK, 2005).

Entre as vantagens de aprendizado por simulações, estão a possibilidade de variar ambientes e a certeza de maior ganho de aprendizado quando o ser humano é exposto a estímulos que atingem uma maior quantidade de sentidos naturais de percepção da realidade. Pode-se usar a analogia de que o jogo seria um estudo de caso em três dimensões. Além de permitir o aprimoramento do aprendizado individual e organizacional, também aponta uma série de gaps de comportamento e do processo decisório, apresentando dilemas e buscando expor fraquezas em uma ação deste tipo no futuro.

Jogos e simulações conduzidos com rigor científico, na forma sugerida, permitirão aos analistas, com intercâmbio dos sentimentos e sabedoria trazidos de seus setores da sociedade, aquilatar a propriedade das soluções escolhidas para, então, aceitá-las, promover sua reformulação ou rejeitá-las. Dessa maneira, tudo poderá ser decidido em um quadro objetivo de avaliação e não por mero sentimento pessoal, não raro influenciado negativamente por cacoetes profissionais, dogmatismos ideológicos, inexperiência ou amadorismo (PEREIRA, 2008, p. 9).

Particularmente quando empregado no ambiente militar, Jogo de Guerra pode ser definido como...

um modelo ou simulação de uma guerra, cujas

operações não envolvem, necessariamente, o emprego real de forças militares, cuja sequência de eventos afeta, e por sua vez, é afetada pelas decisões tomadas pelos jogadores, que representam lados que se opõem (PERLA, 1990, p. 164).

Seu valor residiria em “nos ensinar o que não sabíamos que não sabíamos” (PERLA, 1994, p. 78).

De uma forma mais genérica, pode-se chamar de Jogo de Guerra a simulação de situações em que um jogador (ou grupos de jogadores) exerce o papel de decisor, competindo com outros jogadores ou com os diretores (organizadores ou juizes) do jogo pela forma como age e reage aos eventos e desafios que são apresentados paulatinamente no ambiente proposto. Sua essência é o exame do conflito em ambiente artificial e difere de simulações computadorizadas, indo além delas em complexidade e grau de indeterminação do problema (PERLA, 1990; DUNNIGAN, 1997; RUBEL, 2006).

As aplicações dos Jogos de Guerra se iniciaram no meio militar (inclusive com aplicações dos trabalhos de Teoria dos Jogos e comportamento econômico - Von Neumann e Morgenstern, 1947), mas foram adaptadas e são amplamente empregadas no meio civil empresarial, político e acadêmico (MOOD, 1954; DUNNIGAN, 1997; ORIESEK, SCHWARTZ, 2008; SAMUELSON, 2011). Civis e militares continuam dialogando e se apoiando no aprimoramento da ferramenta Jogo de Guerra. Segundo Perla (1994) e Blunt (2008), os militares norte-americanos têm ouvido especialistas em Jogos de Guerra civis e encomendado a eles pesquisas nesta área para aprimorar seus próprios jogos e o aprendizado decorrente de seu uso.

Embora tenham percorrido caminhos com ênfase em simulações computacionais (ainda utilizadas nos níveis decisórios mais elementares) e na Pesquisa Operacional, os Jogos de Guerra passaram a compor o grupo de métodos qualitativos (ainda que possa ter apoio de computadores em vários dos seus processos) por ter provado maior eficiência na comunidade dos tomadores de decisões estratégicas (SAMUELSON, 2011).

Perla relembra, como forma de alerta, que mesmo na organização mater dos Jogos de Guerra estadunidense - Naval War College, houve supervalorização dos sistemas dos jogos por sedução da aparente representação real dos modelos de combate em detrimento dos jogadores. Na batalha de Guadalcanal, esse “pecado pediu seu preço com o sangue de marinheiros e os tesouros dos navios” (1994, p. 83).

A simulação tipo Jogo de Guerra não garante o sucesso de uma ação na prática (SOUZA, 2008). Por outro lado, apresenta-se como...

(...) um excelente meio para indicar o que pode dar

errado e tornar visíveis os pontos fracos de uma operação. O jogo didático, embora não tenha o mesmo propósito do analítico, que é analisar a ação simulada, levanta questionamentos de procedimentos e conceitos, apontando caminhos que poderão ser debatidos pelos instrutores, posteriormente, na fase de crítica (2008, p. 88).

Além dos jogadores, os Jogos de Guerra apresentam os seguintes elementos constitutivos: objetivos, cenários, banco de dados, modelos, regras e análise (PERLA, 1994, DUNNIGAN, 1997). Os objetivos se referem às soluções ou às respostas desejadas ao final de um jogo e apresentam de forma clara o efeito desejado ao final. Na especificação dos objetivos, tarefa a cargo dos patrocinadores do jogo, devem ser identificados como e por quais caminhos o jogo pode fornecer a experiência e a informação necessárias para o seu alcance (PERLA, 1994).

Esses objetivos são o ponto central do jogo. Representam decisões a serem tomadas ou tarefas a serem cumpridas pelos oficiais-alunos com a função de transmitir conhecimentos específicos de cada disciplina ou de uma combinação entre elas (SOUZA, 2008, p. 83).

Os objetivos dos jogos analíticos, particularmente de interesse para este artigo, são desenvolvimento (ou teste) de políticas, estratégias, identificação de problemas militares e construção de consenso e opiniões comuns.

O Jogo de Guerra vai além da elaboração de uma simples situação de conflito na qual dois partidos, representando forças antagônicas, se defrontam.

Além disso, ele comporta a construção de um cenário similar à realidade dos países que se enfrentam, o qual conterà problemas a serem propostos a grupos de jogadores. Esses problemas são frutos de uma mistura de dilemas para decisão e contêm informações de várias disciplinas (SOUZA, 2008, p. 85)

Os Jogos de Guerra podem ser classificados em três níveis quanto ao cenário²⁰: globais (nível estratégico), teatro (nível operacional) e local (nível tático) (PERLA, 1990 e 1994).

A montagem do cenário de um Jogo de Guerra requer a formação de uma equipe de instrutores e o trabalho coordenado de vários setores para garantir que os objetivos educacionais das diversas disciplinas sejam alcançados (SOUZA, 2008, p. 83).

Admite-se que nenhum cenário é suficientemente adequado para o

²⁰ Para preservar o vocabulário usado pelos autores, a palavra cenário, neste trabalho, não se refere aos prospectivos, mas à descrição da situação pretérita e atual do ambiente do jogo, principalmente no que tange a aspectos políticos, geográficos, sociais, econômicos, tecnológicos etc.

amplo raio de questões a serem abordadas, por isso, há de se ter disponível um conjunto de “famílias de cenários” (STARR, 2001, p.90) e um sistema de geração de cenários alternativos que permitam ao jogo focar em aspectos específicos do problema a ser estudado.

Para dar maior dinamismo ao exercício, o cenário do jogo deve ser elaborado de forma bem flexível, podendo conter situações diferentes e diversos “gatilhos educacionais”, que são levados ao conhecimento dos jogadores ao longo do jogo (SOUZA, 2008).

Quanto ao estilo, o jogo pode ser dividido em: sistêmico, com um grau adequado de recursos computacionais, ou seminário, quando os jogadores são dispostos em um ou mais grupos no quais discutem suas decisões e avaliam alternativas. De um modo geral, quanto mais alto o nível decisório do jogo, mais é usado o formato de seminário e menos o sistêmico (PERLA, 1990 e 1994).

Há ainda um grupo de controladores que acompanham as ações dos jogadores e interagem com eles introduzindo alterações ad hoc na situação do jogo, de forma a levar o empreendimento a atingir os objetivos desejados (PERLA, MCGRADY, 2011). Eles procuram explorar as decisões tomadas pelos partidos incentivando, sempre que possível, a criatividade dos jogadores e geram eventos novos, possíveis de ocorrer no cenário do jogo e que terão impacto no planejamento inicial, para estimular a decisão rápida em ambiente de muita informação (SOUZA, 2008). A condução do jogo exige muita habilidade por parte dos que o aplicam, bem como “acompanhamento constante do panorama mundial, habilidade e experiência profissional, além de um excelente trabalho de equipe” (2008, p. 80).

As interações sociais e culturais que ocorrem durante o jogo podem ser divididas em as da vida real e as do jogo. Ambas alteram o tipo e a natureza da experiência e do comportamento dos jogadores, com reflexos no seu interagir no mundo real após o jogo (PERLA, MCGRADY, 2011).

EUA, França, Rússia e Brasil (entre outros poucos países) investem consistentemente em recursos humanos e tecnológicos para aplicar Jogos de Guerra em seus planejamentos militares. O Jogo de Guerra Future Capabilities 2004 foi projetado pela Força Aérea dos EUA com o objetivo de ajudar a configurar aquela força exercitando alternativas hipotéticas de estrutura para enfrentar um adversário conceitual no ano de 2020 (SEARLE, 2004). Em outra aplicação militar, o exercício “Olhar Interno” de duas semanas, simulou uma situação em que os EUA atacam instalações nucleares iranianas em reação a um ataque por mísseis iranianos a um navio de guerra norte-americano no Golfo Pérsico com 200 vítimas fatais (MAZZETTI, SHANKER, 2012).

Sendo assim, pode-se entender que o Jogo de Guerra consiste numa

ferramenta interativa, participativa, dinâmica, qualitativa e de aplicação bem ampla para lidar com problemas complexos até mesmo nos altos níveis de processo decisório. Um próximo passo seria conhecer, a título de exemplo, algumas aplicações no campo civil em esferas tão distintas quanto saúde pública, petróleo, cadeia logística e medidas antiterrorismo.

Segundo Perla e McGrady (2011), o jogo Inverno Negro foi realizado em junho de 2001 pelos *Johns Hopkins Center for Civilian Biodefense Strategies* e *Center for Strategic and International Studies* para tratar de resposta nacional para a varíola em grande escala no nível estratégico (entre os jogadores, além de ex-governadores, um senador atuou como presidente dos EUA).

Também no nível estratégico, foi realizado um Jogo de Guerra de Segurança Portuária em Washington-DC (2002), para examinar como governo e indústria estadunidense iriam responder a um ataque terrorista com “bombas sujas” escondidas nos milhões de containers que chegam aos portos norte-americanos a cada ano. Patrocinada pela consultoria Booz Allen Hamilton, essa simulação estratégica foi concebida para avaliar a vulnerabilidade do sistema de transporte de carga e a cadeia logística, dado que tal ataque poderia perturbar o comércio mundial e ter um enorme impacto sobre a economia daquele país (GERENCSEK et al, 2003).

No Brasil, uma iniciativa semelhante foi conduzida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República com a Organização dos Estados Americanos e o Estado Maior da Armada na Escola de Guerra Naval (EGN). Na ocasião, foi testado o Plano Nacional de Segurança em Resposta a Incidente de Proteção em Navios, Plataformas e Instalações Portuárias, tendo como jogadores representantes de nove agências e organizações brasileiras. A dinâmica de condução e vários elementos da montagem foram feitos pela equipe do Centro de Jogos de Guerra da EGN.

Herman e outros (2009) reportam o uso de Jogo de Guerra nas duas Guerras do Golfo para uma grande companhia de petróleo se posicionar minimizando riscos e maximizando lucros durante uma crise de suprimento global de petróleo.

Segundo Bloomfield (2006), muitos dos erros diplomáticos norte-americanos se devem a erros de avaliação de premissas e ao não entendimento de como reagiria o “outro lado”. Ele reporta e comenta quatro exemplos, de Pearl Harbour até a guerra ao Iraque, em que isso aconteceu. Por outro lado, ele apresenta outros quatro exemplos (Yugoslavia, Moscou, Coréias e África do Sul- dos quais participou) onde, no que ele chama de *Political Games*, à semelhança dos Jogos de Guerra, foram simuladas situações dinâmicas para simular e testar cenários replicando o processo político. Nelas, foram avaliadas as premissas – e reveladas suas falhas,

quando se pode perguntar aos participantes “*what if?*” e “*what then?*” sem se preocupar com os diferentes patamares de autoridade dos participantes nem buscar consenso.

Pelo já exposto, pode-se entender que a ferramenta Jogo de Guerra tem aplicação além do domínio militar e tem sido utilizada por várias organizações para discutir e equacionar problemas complexos de alto nível decisório. Cabe, a partir deste ponto, destacar algumas características dessa ferramenta de simulação que a credenciam como favorável ao entendimento multilateral em situações de conflito e de cooperação.

O uso de exercícios de simulação de potenciais conflitos como instrumentos valiosos para processos de tomada de decisão, nos níveis político, estratégico, operacional e tático tem sido objeto de estudo de vários autores (DE GEUS, 1988; HEIJDEN et al, 2004; FRANK, 2005; RUBEL, 2006; HERMAN et al, 2009; PERLA, MCGRADY, 2011).

Ao criar para os participantes uma experiência sintética, o jogo lhes dá insights palpáveis e poderosos que ajudam a prepara-los melhor para lidar com situações complexas e incertas no futuro. Defendemos que o uso de jogo para transformar os participantes individuais – em particular os decisores-chave – é uma fonte importante, na verdade essencial, para a adaptação organizacional e social para um futuro incerto (PERLA, MCGRADY, 2011, p. 112).

Para Campbell e Whitehead (2010), a comparação do desafio decisório real com situações similares anteriormente vividas serve de teste para determinar o sucesso das decisões estratégicas. As simulações estratégicas permitem explorar, repetir e refletir sobre decisões em diferentes contextos (PERLA, MCGRADY, 2011).

Um dos motivos para se aplicar um jogo (e não simplesmente consultar um especialista) seria que a complexidade de problemas é tão alta em certos conflitos que as conexões entre partes são muito difíceis de definir e não se poderia achar um perito hábil para dar conta de tal variabilidade. Nesse sentido, o Jogo de Guerra congrega a participação de vários especialistas numa estrutura consistente e bem organizada (MOOD, 1954; SOUZA, 2008).

Quanto maior for o grau de envolvimento físico e emocional proporcionado aos jogadores, maiores serão o peso da responsabilidade das decisões tomadas e suas consequências, inclusive o stress psicológico. Isso coopera com a ampliação dos seus modelos mentais proporcionada pelos desafios que lhes são propostos (PERLA, MCGRADY, 2011).

Segundo esses autores, o efeito psicológico de momentânea suspensão

da realidade (também referido por FRANK, 2005) que se tem ao ler um texto é mais acentuado quando o seu teor requer do leitor uma ação ou tomada de decisão. Além da narrativa proposta pelos que desenham o jogo e a partir dela, os jogadores montam uma narrativa (construída) com suas falas, gestos e expressões corporais, carregada de emoções, por entusiasmo na vitória ou tristeza num revés, por exemplo, que ampliam essa suspensão da realidade, ajudando a uma vivência do jogo mais profunda.

Uma das vantagens dos jogos de alto envolvimento dos jogadores é o seu poder de ensiná-los a balancear a equação entre os custos de preparação para um evento incerto - do tipo Cisne Negro²¹ (TALEB, 2008), por exemplo - com os custos de não fazê-lo. Sem a experiência sintética, é mais fácil descartar os desafios trazidos por um evento extremo, particularmente quando o senso comum diz que o custo emocional e cultural de preparação não compensa (PERLA, MCGRADY, 2011).

Segundo Mood (1954), Rubel (2006) e Samuelson (2011), quanto maior o grau de indeterminação de um problema, mais apropriada seria a aplicação do Jogos de Guerra. Rubel (2006) cita uma escala de indeterminação organizada por Hanley (1991) cujos estágios mais avançados são: indeterminação estratégica e indeterminação estrutural. Nesse último patamar, os elementos significativos do problema são tão mal conhecidos e entendidos que não se pode definir o problema em termos de outros elementos também muito indeterminados como percepções, crenças e valores dos decisores. Para Hanley (1991 apud RUBEL, 2006), o Jogo de Guerra é uma ferramenta fragilmente estruturada apropriada para problemas fragilmente estruturados.

Devido ao elevado número de variáveis que podem não ter sido incluídas na modelagem do jogo, o melhor que se pode esperar do conhecimento advindo do jogo são indicações de possibilidades e de estruturas de causa e efeito. Eles permitem que os jogadores e observadores vejam relacionamentos - temporais, políticos, geográficos, funcionais etc. - que não veriam noutro tipo de atividade, permitindo-lhes preparar sua mente para decisões num ambiente complexo (RUBEL, 2006).

Segundo esse autor, muitos jogos no nível estratégico norte-americano são organizados, ao menos tacitamente, para socializar conceitos, pessoas e

²¹ Representa um evento imprevisível com alto impacto no ambiente. Sobre a imprevisibilidade dos eventos Cisne Negro, Perla e McGrady (2011) comentam que ela se deve em grande parte à nossa falta de habilidade de percepção causada por bloqueios culturais, de nossa falta de experiência e imaginação.

doutrinas para um grupo amplo e diverso de stakeholders. Ele cita um caso no qual o consenso resultante do jogo sobre fragilidades na defesa aérea em determinado cenário foi usado na inteligência. Tais resultados poderiam ser úteis também para alterar missões e orçamentos.

O jogo no nível estratégico é bem mais aberto às indeterminações e aos graus de liberdade que os dos níveis inferiores, mas sua validade pode ser vista nos relacionamentos entre os fatores, como por exemplo, os modelos mentais, o contexto moral e as políticas das partes oponentes (RUBEL, 2006).

Tais características se mostram muito próprias para lidar com os tipos de conflito atuais que misturam política, mídia de massa, fluxo global de informações, cultura e religião ao altamente complexo ambiente de batalha (guerra psicológica, terrorismo, guerra cibernética, missões de manutenção da paz, guerra assimétrica). Para essa nova configuração, são aplicáveis jogos de abordagem além da tradicional oposição de forças, uma vez que passam a ser considerados com maior significância fatores - como moral, obediência e lealdade - muito difíceis de modelar (FRANK, 2005; RUBEL, 2006).

Para Perla e McGrady (2011), a ampla aplicação, militar e civil, de Jogos de Guerra em situações de conflito tem crescido em organizações que buscam vantagens estratégicas, em função do sucesso obtido em preparar seus decisores mais importantes para ambientes do mundo real nos quais eles se encontrarão no futuro.

INOVAÇÃO BRASILEIRA

A Marinha de Guerra é particularmente adequada para o emprego político em ações de presença do tipo “diplomacia” naval no exterior (PESCE, VAZ, 2000). Já tendo abordado aqui exemplos internacionais e as características dos Jogos de Guerra que favorecem seu uso como ferramenta de cooperação no nível político-estratégico para manutenção da paz para os países do Atlântico Sul, resta apresentar os pressupostos de aprendizado organizacional e a potencialidade inovadora da Marinha do Brasil nas tarefas diplomática e constabular do poder naval brasileiro.

Sua originalidade estaria na possibilidade do Brasil ser o primeiro a propor, aos países banhados pelo Atlântico Sul, uma simulação colaborativa no campo da Defesa e Segurança que fosse construída segundo a ótica e os interesses daqueles que compartilham e coexistem, histórica, econômica e culturalmente, nessa rica bacia oceânica.

Os elementos constituintes de uma simulação estratégica colaborativa internacional (cenários, papéis dos jogadores, desafios e regras para os debates) precisam ser construídos coletivamente, mas a partir de uma

matriz apresentada pelo país proponente, o que requer conhecimentos sedimentados ao longo de anos de aprendizado organizacional.

A Marinha do Brasil teve (e mantém) diversas iniciativas que colaboram com o Estado na consolidação de sua posição no cenário internacional, seja pelo cumprimento inequívoco da sua missão, seja por iniciativas em pesquisa e desenvolvimento. Nesse sentido, além de seminários e outras atividades acadêmicas, a Marinha do Brasil atende e fomenta a uma vasta gama de simulações com outras organizações militares e civis com o propósito de aplicar os processos de planejamento utilizados no Ministério da Defesa nos níveis estratégico e operacional.

A aplicação de simulações para o aprendizado e para tomada de decisão, desde o nível estratégico²², é uma das expressões tradicionais da EGN, sua escola de altos estudos. Ela vem desenvolvendo e participando de jogos didáticos e analíticos, nacionais e internacionais há muitas décadas com foco em questões relacionadas a defesa e segurança do país (SOUZA, 2008).

Nesse contexto de aprendizado organizacional cumulativo, nas últimas décadas, a Marinha do Brasil tem participado ativamente em diversas simulações navais no nível estratégico-operacional a cada ano, propostas e patrocinadas pelos EUA,²³ de cunho multilateral com países das Américas. Estas têm o propósito de aumentar a cooperação e a interoperabilidade entre as marinhas das nações participantes, especialmente examinando questões de comum interesse e desenvolvendo doutrinas compatíveis para resolução destas questões²⁴.

O olhar dos representantes brasileiros nesses eventos tem sido o de se apropriar, internalizando o conhecimento compartilhado pelos países representantes, não só comparando-os com os que são absorvidos nos cursos de altos estudos, textos acadêmicos e outros eventos com Marinhas de Guerra de outros continentes, mas também os criticando em debates internos com o corpo docente da EGN, de forma a construir e incorporar uma forma própria de entender, planejar e agir em ações multilaterais.

Essa forma brasileira de conceber, organizar e conduzir operações navais

²² Como parte do modelo, nos jogos de nível decisório estratégico, o nível político também é simulado como forma de prover orientações e questionamentos aos decisores estratégicos.

²³ International American (IAWG) e Multilateral Wargames (com 14 e 8 países respectivamente)

²⁴ Antes do término da Guerra Fria, o IAWG tinha como foco principal o emprego de forças navais na proteção do tráfego marítimo. Principalmente após o evento “11 de setembro”, mudanças significativas redirecionaram o foco para as novas ameaças e seus objetivos foram amplificados.

multilaterais pode ser expressa com destaque na edição 2011 do Jogo de Guerra Multilateral, organizado e conduzido pelo Centro de Jogos de Guerra da EGN e pelo Estado-Maior da Armada. Buscando se distanciar do cenário que era usual no qual um país fictício pobre solicita ajuda internacional, a EGN inovou ao construir um cenário de crise internacional a partir do mar, com ataques cibernéticos a plataformas de petróleo e consequente ameaça de desastre ambiental.

Os jogadores, militares e diplomatas de oito países americanos²⁵, posicionados separadamente nos níveis decisórios estratégico e operacional, analisaram e discutiram, entre outros aspectos, impactos dos diferentes ordenamentos jurídicos para condução colaborativa de uma operação marítima multinacional.

Quando da conferência de preparação desse jogo, a equipe de montagem brasileira insistiu na argumentação, nas sessões preparatórias com os representantes dos países jogadores, quanto à necessidade da construção coletiva do cenário, das regras de engajamento e dos demais elementos da simulação.

Ao lado da originalidade do cenário proposto pelo Brasil, a construção aberta dos demais elementos do jogo, a condução harmônica e o tratamento cordial foram pontos destacados pelas delegações em seus relatórios de avaliação do final do jogo.

Sobre essa característica cooperativa do povo brasileiro, Amorim (2012) comenta:

Costuma-se dar o nome de poder brando (ou *soft power*) à capacidade persuasiva, negociadora e de irradiação de valores que, no caso do Brasil, tem produzido ganhos concretos. Ao poder brando estariam associados outros atributos como a simpatia do povo brasileiro, sua tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países. Muitas dessas qualidades derivam diretamente da miscigenação de que tanto nos orgulhamos.

Esse poder brando se refletiria também na abertura à cooperação, sempre preferida, no nosso relacionamento externo, às fórmulas impositivas ou intimidatórias. Cada vez mais, essa cooperação tem ocorrido também na área da Defesa.

Sob o mesmo escopo de aprendizado organizacional, o Brasil tem realizado anualmente uma simulação com Argentina e Uruguai no espaço geográfico do Atlântico Sul, cuja finalidade é estabelecer um foro de diálogo

²⁵ Argentina, Canadá, Chile, Equador, EUA, México e Peru, além do Brasil.

contínuo, intercâmbio de idéias com as escolas de guerra naval desses países (SOUZA, 2008). Denominada Jogo Trilateral, essa simulação é a única da qual não participa os EUA e também a única no ambiente do Atlântico Sul. Por essas características, já poderia ser entendida como o embrião de um novo jogo que incluísse a África do Sul, país com o qual Brasil, Argentina e Uruguai já realizam a referida Operação ATLASUR.

Tais Jogos de Guerra tem sido conduzidos por professores e oficiais superiores experientes e qualificados, nacional e internacionalmente (doutores, mestres e especialistas em ciências navais e áreas como relações internacionais, história contemporânea, estratégia, direito internacional e ciência política).

Para cooperar na ampliação, diversificação e modernização do seu escopo de atuação na esfera de tomada de decisão de alto nível, a Marinha do Brasil criou um Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) em 2012 na Escola de Guerra Naval. Vinculado matricialmente ao Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e ao Centro de Jogos de Guerra (CJG), constitui-se em um ambiente de pesquisa de emprego dual (civil e militar), com profundidade metodológica e concomitante aplicação prática. Visa a apreciação de cenários (futuros) e conjunturas (atuais), avaliando, por meio de simulações, as soluções adequadas, exequíveis e aceitáveis ligadas à capacidade de coordenação e à tomada de decisão em diversas esferas de direção político-estratégica, públicas ou privadas.

Esse laboratório buscar integrar a participação acadêmica civil em temas estratégicos brasileiros e está vinculado a várias áreas de conhecimento e pesquisa, contando com cerca de 40 pesquisadores (doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e graduandos, na maioria civis) agrupados em projetos como: Cenários Prospectivos para Defesa e Segurança, Geopolítica do Petróleo, Cenários de Escassez, Design de Jogos e Hegemom. Essa equipe tem elaborado simulações na área de Defesa e Segurança local e regional²⁶, além de estar incrementando a participação de pesquisadores civis nos Jogos de Guerra militares²⁷.

A partir da internalização e sedimentação dos ganhos desse aprendizado em diferentes áreas e níveis decisórios, seria possível conceber um Jogo de Guerra do tipo seminário, construído colaborativamente com representantes dos países do Atlântico Sul e da diplomacia brasileira, bem

²⁶ Por exemplo, para o Curso Avançado de Defesa Sul Americana (UNASUL na ESG), Secretaria de Segurança de Grandes Eventos (MJ) e Academia de Polícia do Rio de Janeiro.

²⁷ Para mais informações, sugere-se visitar o sítio oficial <http://www.simulacoesecenarios.net>.

como pesquisadores em Defesa Nacional do Brasil (citam-se como exemplos: integrantes da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e do Instituto de Estudos Estratégicos da UFF), os quais seriam convidados a contribuir com elementos do cenário, dos incentivos e participar da análise do jogo.

Tomando a lógica de construção embrionária do Jogo Trilateral (cenário sul-atlântico e países sul-americanos), poderiam ser convidados os países africanos com os quais já se tem uma rede de relações (África do Sul, Angola, Nigéria e outros) para,, com a forma de relacionamento internacional cooperativo e cordial característicos do brasileiro, preparar os elementos, jogar e analisar anualmente um Jogo ATLASUL.

Em síntese, o Brasil e os países da bacia do Atlântico Sul têm motivos para aumentar sua presença no nessa parte do oceano de forma cooperativa e multilateral também no campo da defesa, no qual eles já têm feito ações conjuntas. As simulações estratégicas se mostram próprias para eventos e processos em que diversos atores se comuniquem e compartilhem decisões e procedimentos no nível estratégico, militar e civil em ambientes complexos e com alto índice de elementos estruturantes indeterminados. A Marinha do Brasil, que vem se preparando e já atua em jogos multilaterais, tendo uma série de interlocuções com os países sul-americanos, poderia contribuir com a consolidação coletiva da “ponte” com o continente africano.

Por que há quase um século vem acumulando conhecimentos teóricos e empíricos em Jogos de Guerra internacionais, presenciais e a distancia (SOUZA, 2008), a EGN teria o alinhamento institucional e os elementos de capital intelectual necessários para conceber a estrutura inicial, as regras, formatos e outros elementos de modo a apresentar internacionalmente e convidar os países lindeiros do Atlântico Sul a construir coletivamente e conduzir um jogo de cooperação internacional com cenário prospectivo nessa região.

Dessa forma, esse elemento do Estado Brasileiro estaria inovando e contribuindo para expandir a projeção internacional brasileira no seu entorno estratégico primário, o Atlântico Sul, por suas ações diplomáticas (um aspecto variante da diplomacia naval) convidando e patrocinando representantes dos países escolhidos de acordo com seus interesses geopolíticos. Os diferenciais dessa iniciativa, que poderia ser chamada de Jogo Atlântico Sul, poderiam ser: seu caráter inovador por ser a primeira proposta de um país do Atlântico Sul nesse sentido e seu formato incisivamente aberto à construção comunitária pelos membros, sendo o Brasil um anfitrião que não ditaria agenda, mas compartilharia a sua construção.

REFERÊNCIAS:

- ASSIS, K. L.de A. *Marinha do Brasil: aspectos estratégicos. Aula Inaugural na Escola de Guerra Naval em 05 mar. 2007.*
- AMORIM, Celso. A política de defesa de um país pacífico. *Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2012.*
- _____. Amorim propõe ações para fortalecer cooperação em defesa entre países da Zopacas. 2013. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8573-16-01-2012-defesa-amorim-propoe-aco-es-para-fortalecer-cooperacao-em-defesa-entre-paises-da-zopacas>>. Acesso em: 12 nov. 2012.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.*
- BLOOMFIELD, Lincoln P. Use gaming to hone foreign policy. *The Christian Science Monitor, 2006.* Disponível em: <<http://www.csmonitor.com/2006/1219/p09s01-coop.html>>. Acesso em: 8 jan. 2012.
- BLUNT, Richard. *Does Game-Based Learning Work? Results from Three Recent Studies. Ph.D. Advanced Distributed Learning.* Disponível em: <http://patrickdunn.squarespace.com/storage/blunt_game_studies.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 5.484 de 30 de Junho de 2005. *Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 jul. 2005.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5123.htm>. Acesso em: 23 jul. 2012.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security.* New York: CambridgeUniversity Press, 2003.
- CAMPBELL, A. WHITEHEAD, J. *How to test your decision-making instincts.* McKinsey Quarterly, 2010.
- DUNNIGAN, J. F. *The Complete Wargames Handbook.* 1997. Disponível em: <<http://loakes.game-host.org/limeyyankgames/games/RESOUR~1/COMPLE~1.PDF>>. Acesso em: 08 jan. 2012.
- FLORES, M.C. *La importância del Africa atlantica y subsahariana. Geopolitica, Buenos Aires, v. 13, n. 36, 1987.*
- FRANK, Anders *The Potentials of Commercial and Military Wargaming: A pilot study.* Swedish National Defence College, 2005.
- GRAY, John. *A morte da utopia: e o regresso das religiões apocalípticas.* Lisboa: Guerra e Paz, 2008a.
- GERENCSEK, M., J.; WEINBERG, D. Vincent. *Port Security War Game Implications for U.S. Supply Chains.* Report by Booz Allen Hamilton. 2003.
- HEIJDEN, K. Van Der. et al. *The psychology of why organizations can be slow to adapt and change.* *Journal of General Management, v. 29, n. 4, Summer, 2004.*
- HANLEY, John T. *On Wargaming.* Dissertation, University of Michigan, Ann Arbor, Mich; University Microfilms International, 1991.
- HERMAN, Mark; FROST, Mark; KURZ, Robert. *Wargaming for Leaders: Strategic*

Decision Making from the Battlefield to the Boardroom. New York: McGraw Hill, 2009.

JOBIM, Nelson A. Palestra proferida por ocasião do encerramento da Conferência Internacional - "O Futuro da Comunidade Transatlântica". Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 10 set. 2010. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2012.

JURUÁ, Mayra. Seminário Internacional "As relações sul/sul da perspectiva estratégica brasileira". Rio de Janeiro, nos dias 05 e 06 de novembro. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Disponível em: <http://www.cgee.org.br/comunicacao/exibir_destaque.php?chave=268>. Acesso em: 15 jan. 2012.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos avançados, São Paulo, v. 14, n. 38, Apr. 2000.

MAZZETTI, M; SHANKER, T. U.S. Simulation Forecasts Perils Of Strike At Iran. The New York Times, p. A1, Mar. 2012.

MOOD, A. M. War gaming as a technique of analysis. Rand Corporation, 1954.

ORIESEK, D. F.; SCHWARZ, J. O. Business Wargaming: Securing Corporate Value. Gower Publishing, 2008.

PATRIOTA, A. de A. ZOPACAS VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. 2013. Texto-base do discurso do Ministro. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9333>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

PENHA, Eli A. Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, A. C. A.; BEIRÃO, A. P. Cooperação em matéria de Defesa no âmbito da comunidade dos países de língua portuguesa. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18, n. 1, jan./jun. 2012.

PEREIRA, Mauro Cesar Rodrigues. Pensamento Estratégico e Defesa Nacional. II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Niterói, 2008.

PERLA, Peter P. The Art of War gaming: a guide for professional and hobbyists. Annapolis: Naval Institute Press, 1990.

_____. Future Directions for Wargaming. Joint Force Quarterly, p. 77-83, Summer 1994.

PERLA, Peter P. MCGRADY, E. D. Why Wargaming Works. Naval War College Review, v. 64, n. 3, 2011.

PESCE, E. I.; VAZ, M. R. C. A necessidade de uma marinha oceânica. Segurança & Defesa, Rio de Janeiro, n. 68, p. 4-6, 2000.

RUBEL, Robert. The Epistemology of War Gaming. Naval War College Review, v. 59, n. 2, 2006.

- SAMUELSON, D. A. Wargaming for fun and profit. *Corporate Strategy & Security*, 2011.
- SARDENBERG, Ronaldo. A política brasileira para os cenários da globalização. Conferência no Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas. UFRJ, 1996
- SCHWARZ, J. O. Business wargaming: developing foresight within a strategic simulation. *Technological Analysis and Strategic Management*, v. 21, n. 3, 291-305, 2009.
- SEARLE, T. R. A Força Aérea do Futuro: reflexões derivadas do Jogo de Guerra Future Capabilities de 2004. *Air & Spece Power*, 2005.
- SOUZA, A. J. N. A Anatomia de um jogo de guerra didático. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n.12, p. 79 -95, dez. 2008.
- SOUZA, Kaiser Gonçalves de et al. Aspectos políticos-estratégicos dos recursos minerais da área internacional dos oceanos. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, n. 24, ago. 2007.
- SPELEER, Ian. *Naval Warfare*. In: JORDAN, David et al. *Understanding Modern Warfare*. Cambridge: University Press, 2008.
- STARR, Stuart H. Good Games. *Naval War College Review*, v. 54, n. 2, p. 89, 2001.
- TALEB, Nassim. *A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável*. Best Seller, 2008.
- VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira et al. *Amazônia azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

Recebido em: 17/12/2012

Aceito em: 21/01/2013

AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2013

A CONCEPÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA MARINHA DO BRASIL

Fernando Eduardo Studart Wiemer*

É com imenso prazer que retorno à Escola de Guerra Naval, para proferir a Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares do ano de 2013.

Em fevereiro de 2014, esta Escola completará um século desenvolvendo atividades acadêmicas, contribuindo para o aprimoramento e evolução intelectual de Oficiais que exercerão cargos nos altos escalões da Marinha.

Neste ano, as Senhoras e os Senhores analisarão com profundidade temas de diversos níveis, relacionados ao Poder Marítimo e ao Poder Naval. Ao final dos cursos, estarão habilitados a exercer cargos de Comando, Chefia, Direção e Assessoramento, contribuindo com a Marinha na busca de soluções criativas e inovadoras.

Na atualidade, a evolução do Poder Naval impõe a existência de líderes efetivos e conselheiros experientes, exigindo de todos nós uma reflexão sobre a inserção do Brasil no sistema global de segurança e defesa e a evolução do pensamento militar, com ênfase no pensamento político-estratégico marítimo.

“A Concepção Político-Estratégica e a Atuação Internacional da Marinha do Brasil” foi o tema selecionado para a Aula Inaugural, pela crescente importância do assunto nos últimos anos

* Almirante-de-Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer, Chefe do Estado-Maior da Armada

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal estabelece os princípios do relacionamento internacional do Brasil com outros países e organismos multilaterais, destacando-se: o da não-intervenção, da autodeterminação dos povos, da cooperação internacional, a defesa da paz e a solução pacífica de conflitos. Destaca, ainda, que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O Presidente da República estabelece as prioridades da política externa e, anualmente, durante a Assembléia Geral das Nações Unidas, são apresentados, ou reiterados, os temas de relevância para o Governo brasileiro. Nas últimas duas décadas, o Brasil tem dado destaque: à integração regional, com ênfase no MERCOSUL e União das Nações Sul-Americanas - a UNASUL; às negociações de comércio exterior em plano multilateral, como a Rodada de Doha e Organização Mundial de Comércio; ao incremento da presença brasileira na África, Ásia, Caribe e Leste Europeu, por meio da abertura de novas representações diplomáticas - Embaixadas foram estabelecidas em 18 países nos últimos seis anos; e à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a propiciar uma governança mundial harmônica, representativa e equilibrada.

A política externa brasileira, nos últimos anos, orientou-se pela concepção de que o Brasil deve assumir um protagonismo crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa ativa e soberana.

Atualmente, a política externa tem sua consistência ancorada em quatro eixos: a América do Sul é o eixo prioritário, tendo o MERCOSUL como núcleo; a África Ocidental, que representa uma antiga fronteira cujos laços precisam ser fortalecidos; a Ásia, novo centro dinâmico da economia mundial, é espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global; e a Europa e América do Norte, áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural, permanecem como parceiros relevantes do Brasil, em particular no esforço de reforma da governança política e econômica global.

Foi a consistência desses eixos que permitiu um reposicionamento do Brasil em situação de destaque no cenário internacional, e que abre importantes perspectivas, com um amplo leque de oportunidades.

Como estratégia de longo prazo, as seguintes diretrizes foram estabelecidas: a busca de um maior equilíbrio e atenuação do unilateralismo;

o fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, a fim de aumentar o peso do País nas negociações políticas e econômicas em nível internacional; e o aprofundamento do relacionamento internacional para um maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural.

O Livro Branco de Defesa Nacional, em fase final de apreciação no Congresso, divulgará as principais atividades de Defesa para a sociedade brasileira, ampliando o nível de defesa e segurança do País. Como ferramenta de apoio à diplomacia brasileira, contribuirá para o incremento da transparência e da confiança mútua em nível internacional.

A Política Nacional de Defesa ressalva que a intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais deve estar associada à questão da Defesa.

Dos Objetivos Nacionais de Defesa, destacam-se três que contribuem para nortear o relacionamento e a atuação internacional das Forças Armadas: a estabilidade regional; a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. Desses objetivos, decorrem as orientações estratégicas voltadas para: a integração da indústria de defesa sul-americana; a busca por parcerias estratégicas, visando a ampliar a cooperação e o intercâmbio na área de defesa; e o aperfeiçoamento para desempenhar responsabilidades crescentes em missões de paz e de ajuda humanitária.

A Estratégia Nacional de Defesa, consoante com a política externa brasileira e com a Política Nacional de Defesa, estabeleceu diretrizes e ações estratégicas de médio e longo prazos, com o objetivo de modernizar a estrutura nacional de defesa, segundo uma transformação das Forças Armadas.

Nesse sentido, a Marinha do Brasil estabeleceu, como objetivos voltados para a ampliação de seu relacionamento e atuação internacional, os seguintes: a ampliação da sua presença na Região Amazônica e nas áreas estratégicas do Atlântico Sul; o incremento da cooperação e da realização de operações combinadas com as Marinhas Amigas; a participação de Força Naval, sob a égide de organismos internacionais, em arranjos militares de defesa coletiva, e em missões de paz e de ajuda humanitária; a ampliação do intercâmbio científico e tecnológico de interesse naval; e a participação na execução do Programa Antártico Brasileiro e na Política Nacional para os Assuntos Antárticos, contribuindo ativamente nos processos de decisão do destino daquela região.

O Poder Naval brasileiro é um instrumento relevante para o

atendimento dos Objetivos citados na Política Nacional de Defesa, em função da capacidade de permanência em áreas de interesse, por longos períodos, em atendimento aos preceitos estabelecidos no Direito Internacional.

Desse modo, verifica-se que a Constituição Federal, a política externa brasileira e os documentos condicionantes do planejamento da Defesa, no seu mais elevado nível, orientam o Planejamento Estratégico da Marinha do Brasil, e resultam na sua Concepção Político-Estratégica. Este Planejamento estabelece as diretrizes para a aplicação do Poder Naval junto aos Organismos Internacionais e à estrutura do relacionamento da Marinha do Brasil com as Marinhas Amigas.

CONCEPÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA

A evolução constante da ordem mundial e sua transição para um sistema multipolar traz, como consequências, novas formas de relacionamento global e, para os Estados, a adoção de uma postura de precaução. Precaução esta que, fruto da complexidade dos conflitos atuais e do potencial destrutivo dos armamentos existentes, traduz-se em posturas estratégicas de cooperação e dissuasão, como no caso brasileiro.

A cooperação e a confiança mútua têm sido verificadas na esfera da defesa, contribuindo para a formação de um ambiente de paz, que se prolonga no entorno geopolítico imediato do Brasil, resultando em um desejado processo de integração.

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere e, buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica.

O Atlântico Sul faz parte das áreas marítimas estratégicas de maior importância para o emprego do Poder Naval brasileiro. É definido como a região compreendida entre o Paralelo 16°N, a costa ocidental da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras.

O Brasil possui um extenso litoral, cerca de 8.500 Km, Águas Jurisdicionais que, somente na Amazônia Azul, somam aproximadamente 4,5 milhões de Km². Essas áreas são ricas em recursos naturais vivos e não-vivos. Recentemente, foram descobertas extensas bacias petrolíferas e de gás natural localizadas na Zona Econômica Exclusiva brasileira, inicialmente em águas rasas e, posteriormente, em águas profundas. Além disso, o Brasil possui cerca de 40.000 Km de rios navegáveis, mais de 80 portos ou terminais marítimos organizados e centenas de plataformas de petróleo. Nos

dias atuais, o transporte marítimo é responsável por movimentar quase a totalidade do comércio exterior brasileiro.

Esse conjunto de fatores evidencia a importância estratégica do Atlântico Sul e o esforço realizado pela Marinha, desde o tempo de paz, para realizar a defesa e segurança desse imenso patrimônio brasileiro.

A Estratégia Nacional de Defesa estabelece o incremento da capacidade de Defesa, considerando o caráter de cooperação e dissuasório da Política Nacional de Defesa. Para a Marinha, representa a reconfiguração das Forças Navais, em atendimento à estratégia de defesa marítima brasileira. O aumento desse potencial irá se refletir, ainda, no aumento da capacidade do País em contribuir com operações de paz e ações humanitárias, e no cumprimento das atribuições subsidiárias, destacando-se a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a prevenção e combate às “novas ameaças”. Segundo a Estratégia Nacional de Defesa, duas áreas do litoral continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória e a área em torno da foz do rio Amazonas.

Uma das prioridades da Marinha é assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças hostis que se aproxime do Brasil por via marítima. Ao garantir a sua eficiência para negar o uso do mar ao inimigo, a Marinha desenvolverá o seu potencial para realizar o controle de áreas marítimas de importância político-estratégica, econômica e militar, bem como suas Linhas de Comunicações Marítimas. Tais capacidades, aliadas à projeção de poder, têm como foco: a defesa das plataformas petrolíferas e das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas brasileiras; a prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a capacidade de participação em missões de paz.

A Estratégia Nacional de Defesa reconheceu as quatro tarefas básicas do Poder Naval, destacando a negação do uso do mar e o controle de área marítima. Para a execução dessas tarefas, a Marinha atribuiu elevada prioridade em sua concepção estratégica aos programas de desenvolvimento e obtenção de meios, no caso com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos - PROSUB, visando a negar o uso do mar, o Brasil contará com uma força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, desenvolvendo sua aptidão para projetá-los e fabricá-los. E, para controlar área marítima, a Marinha dedicará especial atenção aos Programas de Obtenção de Meios de Superfície - PROSUPER, de Navios Aeródromos - PRONAE e de Navios Anfíbios - PRONANf, com o projeto e a fabricação de navios aeródromos, escoltas,

anfíbios e de propósitos múltiplos. Por sua vez, a projeção de poder será desenvolvida pela existência de um Corpo de Fuzileiros Navais em permanente condição de pronto emprego, que deverá consolidar-se como uma força de caráter expedicionário por excelência.

Sob o aspecto da segurança marítima, a Marinha do Brasil visualiza a importância do estabelecimento de uma rede global de compartilhamento de informações, em complemento às redes regionais e nacionais. É essencial que as Marinhas tomem as iniciativas, promovendo o intercâmbio de experiências segundo uma perspectiva mundial construtiva.

O recente conceito que vem sendo tratado mundialmente pelas Marinhas é o de Consciência Situacional Marítima, entendendo-se este como “a efetiva compreensão de tudo que está associado com o meio ambiente marítimo, que pode causar impacto na proteção, segurança, economia e ambiente de um país”. Na prática, o conhecimento do que ocorre em nosso entorno estratégico potencializará o emprego do Poder Naval. Sob a ótica de suas Tarefas Básicas, a Marinha vem se preparando para deter esse conhecimento ao implementar o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, o SisGAAz.

O SisGAAz, cuja implementação ocorrerá de forma progressiva, permitirá o monitoramento e controle das Águas Jurisdicionais Brasileiras e proporcionará os seguintes benefícios:

- maior segurança da Amazônia Azul;
- aumento da eficiência na fiscalização e nas operações de Patrulha Naval nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, ampliando as operações interagências (Polícia Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outras) bem como nas operações de busca e resgate na Área de Responsabilidade SAR do Brasil; e
- estrutura de emprego dual, civil e militar, podendo ser aplicada na prevenção da poluição ambiental, meteorologia, controle da pesquisa científica no mar, controle do patrimônio genético, prevenção e repressão ao tráfico, e na segurança e defesa da área do pré-sal.

A Concepção Político-Estratégica evidencia a importância do Atlântico Sul e o esforço que deve ser realizado pela Marinha para realizar a defesa de nosso território, apontando para uma importante vertente de atividades a serem desenvolvidas, que decorrem diretamente da participação da Marinha do Brasil em Organismos Internacionais e no relacionamento com as Marinhas Amigas.

PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O Brasil possui representações permanentes junto à Organização das

Nações Unidas, em Nova Iorque; na Conferência do Desarmamento, em Genebra; na Organização Marítima Internacional; e na Junta Interamericana de Defesa. No caso das duas primeiras, o Conselheiro Militar é designado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Defesa. A função de Conselheiro Militar é exercida por Oficial-General do último posto, obedecendo ao sistema de rodízio entre as três Forças Armadas.

Considerada a importância com que se reveste a realização de eventos internacionais na área da Defesa, a Marinha do Brasil pauta sua participação nos organismos supracitados de acordo com as orientações gerais emanadas dos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, e do Comandante da Marinha. A Marinha do Brasil deve se fazer representar em todos os eventos, nacionais e internacionais, que tratem de temas que se relacionam diretamente à Marinha, bem como de outros que possam ter reflexos na área da Defesa, especialmente àqueles relacionados ao Atlântico Sul. Os representantes da Marinha do Brasil deverão explorar a oportunidade de defender os interesses brasileiros na área de Defesa, dentro de suas respectivas áreas de atuação.

Na ONU, em Nova Iorque, compete ao Conselheiro Militar o trato dos assuntos afetos, dentre outros, às operações de paz, ao direito do mar e patrimônio subaquático e os constantes da agenda da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança da ONU.

Junto à ONU, o Brasil tem sido um importante contribuinte para missões de paz nas últimas décadas. A participação das Forças Armadas brasileiras em operações de paz contribui, entre outras, para: a reafirmação do compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos; o fortalecimento da política externa brasileira; e a ampliação da interoperabilidade com as forças militares de outros países. A Marinha tem ampliado, também, a sua participação em missões de paz e ações humanitárias. Destacam-se: a Missão de Paz no Haiti, onde, em dezembro de 2012, o 16º Contingente foi substituído pelo 17º, e o Comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano. Em janeiro de 2013, a Fragata Constituição assumiu a função de Navio Capitânia da Força-Tarefa, em substituição à Fragata Liberal.

Na Conferência do Desarmamento, compete ao Conselheiro Militar, dentre outros, o trato dos assuntos afetos ao desarmamento e controle de armas, controle de material físsil e de armamento convencional.

Antevendo-se o acréscimo de atividades e uma participação mais profícua nos tópicos de interesse marítimo brasileiro, a Marinha, por intermédio da Representação Permanente Brasileira junto à Organização Marítima Internacional, desenvolve uma série de atividades, dentre outras: as iniciativas

quanto à navegação e ao comércio marítimo internacional; às questões da marinha mercante; e à segurança marítima no âmbito internacional.

Por sua vez, a criação da Junta Interamericana de Defesa ocorreu como produto da aproximação entre os países ocidentais na Segunda Guerra Mundial. Com o decorrer do tempo, os países-membros passaram a alocar recursos para a Junta por meio da Organização dos Estados Americanos, caracterizando-a como um órgão dependente, sem vínculo formal. Hoje, a JID contribui para a articulação das políticas militares das nações americanas e integra o Sistema de Segurança Hemisférico, desempenhando a coordenação entre os escalões político e militar dos seus países-membros. A Representação Brasileira, subordinada ao Ministério da Defesa, coordena a participação do País no Conselho de Delegados, no seu Estado-Maior e no Colégio Interamericano de Defesa. Em apoio aos programas de socorro a desastres naturais da ONU e da OEA, foi criada, na JID, a Comissão de Desastres Naturais, com o objetivo de definir procedimentos para reduzir as possibilidades de ocorrência de desastres naturais e empregar os recursos militares em apoio aos da Defesa Civil, nestes casos. No âmbito da OEA e JID, ainda, a Marinha do Brasil conduz a chefia da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul -MARMINAS.

Criada em 1996, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, constitui foro privilegiado, onde seus Estados-membros beneficiam-se de laços étnicos, históricos, culturais e, sobretudo, linguísticos comuns. Fundada sobre o princípio da solidariedade, destacam-se três objetivos gerais: a concertação político-diplomática; a cooperação; e a promoção e difusão da Língua Portuguesa.

No campo da Defesa, buscou-se uma efetiva cooperação, a partir de 1998, quando passaram a ser conduzidas reuniões de Ministros de Defesa Nacionais e de Chefes de Estado-Maior Geral das Forças Armadas, para dinamizar o intercâmbio militar e aproximar as Forças. A idéia de que a segurança marítima poderá constituir um quadro privilegiado de cooperação no seio da comunidade lusófona, tem em conta a vasta área marítima sob o seu controle.

Na VI Cúpula da CPLP, em 2008, foi decidida a elaboração de uma estratégia comum para os oceanos. Seguiram-se a I Reunião de Alto Nível sobre Assuntos Marinhos, em 2009, e a I Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar, em 2010, cujo representante brasileiro é o Comandante da Marinha, tendo sido aprovada, nesse último encontro, a Estratégia da CPLP para os Oceanos. O documento oferece uma visão integrada para a promoção do desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as jurisdições nacionais e determinou iniciativas como a elaboração do “Atlas dos Oceanos

da CPLP” e a dinamização da cooperação para desenvolvimento de projetos de extensão da plataforma continental.

Por iniciativa da Marinha do Brasil, no III Simpósio das Marinhas realizado nesta Escola, em 2012, foi recomendado que o Simpósio recebesse a merecida importância tornando-se um Órgão Componente do Protocolo de Cooperação no Domínio da Defesa, com a denominação de “Conferência das Marinhas da CPLP”, integrando mais um fórum de discussão aos 31 já existentes.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS, criada em 1986, pela ONU, atendeu à iniciativa brasileira para a promoção da cooperação político-diplomática, econômica, comercial, científica e para a manutenção da paz na região.

Consiste na única estrutura que reúne todos os países da bacia do Atlântico Sul. Para os países que a compõem, aqui representados por Oficiais-Alunos da África do Sul, Angola, Argentina e Namíbia, constitui um importante espaço para a discussão de estratégias de desenvolvimento e intercâmbio diversificados entre os países litorâneos do Atlântico Sul.

Ao mesmo tempo em que reitera o compromisso de “não proliferação de armas de destruição em massa” na região, busca ampliar as iniciativas para o desenvolvimento da pesquisa, produção e uso de energia nuclear para propósitos pacíficos, a proteção do meio ambiente marinho e o combate ao tráfico de drogas e de armas.

Esforços de revitalização da Zona foram intensificados a partir da Cúpula de Angola, em 2007, quando se discutiram novas áreas de cooperação. Além disso, tópicos como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a necessidade de um regime comercial global mais justo e a utilização da energia nuclear de forma pacífica foram citadas na Declaração Final de Luanda e no Plano de Ação disseminado. A partir de então, foram criados grupos de trabalho para a cooperação econômica, missões de paz, temas ambientais e marítimos e combate a ilícitos transnacionais. Em janeiro de 2013, ocorreu a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, em Montevidéu, visando à continuidade da sua revitalização. O Plano de Ação aprovado na Reunião prevê, dentre inúmeras iniciativas, a realização de seminários sobre Segurança do Tráfego Marítimo, Operações de Busca e Salvamento, Operações de Paz e delimitação de Plataforma Continental, visando à ampliação do conhecimento aos nacionais deste importante Organismo Internacional do Atlântico Sul.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, no seio da União das Nações Sul-Americanas, teve por finalidade fomentar ações de cooperação e de integração regional no campo da segurança e da defesa, aí incluído

o estímulo à consolidação de uma base industrial de defesa que atenda às necessidades dos países do subcontinente. Para alcançar um almejado grau de estabilidade regional, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países sul-americanos, condições que favorecem o desenvolvimento econômico e social.

A Marinha do Brasil, juntamente com o Ministério da Defesa e as outras Forças Armadas, contribui para reforçar a confiança mútua no contexto da UNASUL, aportando maior estabilidade e segurança à região. Para tal, informa periodicamente ao Ministério da Defesa as principais iniciativas que compõe as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança do Conselho de Defesa Sul-Americano.

A Marinha do Brasil também colabora com a integração regional e com países e blocos tradicionalmente aliados. Nesse sentido, está convencida de que a manutenção e o estabelecimento de parcerias estratégicas e a realização de reuniões e acordos bilaterais fomentam a composição de uma governança mundial equilibrada e harmônica, abrindo novas perspectivas para o futuro.

RELACIONAMENTO COM MARINHAS AMIGAS

Nos últimos anos, foi expressiva a intensificação do relacionamento internacional com as Marinhas Amigas, colaborando para o desenvolvimento de parcerias estratégicas e para o apoio à política externa. Isso ocorreu sob a forma de eventos bilaterais ou multilaterais, realizados no Brasil ou no exterior.

Registrou-se um expressivo aumento na quantidade de países com os quais a Marinha realiza Reuniões de Estados-Maiores, que passaram de sete, em 2007, para 23 países, em 2013. As Reuniões Bilaterais de Inteligência, hoje, são realizadas com cinco países. As Reuniões Bilaterais de Defesa, envolvendo a Marinha do Brasil, passaram de duas, em 2007, para treze, em 2013.

Em 2012, ocorreram Reuniões de Estados-Maiores com as seguintes Marinhas Amigas: África do Sul, Alemanha, Argentina, Bolívia, Reino Unido, Chile, Equador, França, Índia, Itália, Moçambique e Paquistão. E em 2013, estão previstas Reuniões de Estados-Maiores com Alemanha, Angola, Canadá, França, Namíbia, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Uruguai e Venezuela. Nessas Reuniões, além de serem abordadas as principais questões entre as Marinhas, são firmados Planos de Cooperação onde são programadas inúmeras visitas técnicas ou de alto nível, representações, cursos, embarques e intercâmbios, a serem realizados nos dois anos

subsequentes. Elas se mostram como excelente instrumento de efetiva aproximação entre Marinhas Amigas.

Do ponto de vista do relacionamento internacional, a América do Sul se constitui em uma região prioritária para a Marinha, onde são elevados os esforços de contribuição para a cooperação, integração e estabilidade regional. Sua concretização ocorre por meio de exercícios navais, como, por exemplo, BOGATUN, VENBRAS, ACRUX, ATLASUL (com a participação da África do Sul), BRACOLPER e FRATERNOS; visitas; cursos; intercâmbios; participação de Guardas-Marinha da Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai nas Viagens de Instrução do Navio-Escola Brasil; desenvolvimento de projetos e construção de meios navais; e a escolha do Brasil para sediar as Conferências Navais Interamericanas Especializadas de Interoperabilidade e de Telecomunicações Navais, que ocorrerão este ano.

Nas Conferências Navais Interamericanas mencionadas, espera-se a participação de 19 Marinhas e dois Organismos Internacionais, JID e Rede Naval Interamericana de Telecomunicações, que debaterão, entre outros assuntos, a interoperabilidade das Marinhas das Américas em prol da segurança marítima e da Consciência Situacional Marítima e a aprovação do Manual do Sistema Cooperativo de Segurança e Ajuda Humanitária Interamericana. Na Conferência Interamericana de Telecomunicações Navais será comemorado os 50 anos da RNIT.

Apenas para citar algumas cooperações podemos mencionar, com a Argentina, o reparo de meia vida do submarino Santa Cruz, no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro e as Reuniões do Comitê Naval Operativo. Com a Bolívia, a Marinha do Brasil está enviando, em 2013, instrutores para os Cursos de Comandos Anfíbios e de Operações Fluviais da Armada Boliviana. Com o Chile, foi iniciada a cooperação na área de Submarinos da classe Scorpène, englobando uma proposta de acordo de apoio logístico no âmbito de configuração, manutenção, obtenção de sobressalentes, informações técnicas, instrução e adestramento profissional. Com o Peru, dois Oficiais da Marinha do Brasil realizarão intercâmbios junto à Escola de Operações Ribeirinhas, em Iquitos, e junto à Fuerza de Infantería de Marina do Peru, em Lima. Com a Venezuela, Oficiais realizam o Curso de Aperfeiçoamento de Submarinos.

Ressalta-se a importância político-estratégica da aproximação do Brasil com os países africanos do Atlântico Sul. A intensificação do relacionamento entre Brasil e África no campo da segurança e defesa, com vistas à manutenção da paz e segurança internacionais e da promoção do desenvolvimento tecnológico, se deu por meio da assinatura e implementação de vários Acordos de Cooperação de Defesa com a África do Sul, Angola, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria e Senegal.

Em decorrência do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, a Marinha do Brasil contribuiu para a criação da Marinha Namibiana e continua participando de seu aprimoramento. Desde 1999, foram realizados mais de 1.500 cursos e formados cerca de 1.190 Oficiais e Praças. Atualmente, 119 militares namibianos estão em processo de formação no Brasil. Paralelamente, a Namíbia decidiu construir no Estaleiro INACE, em Fortaleza- Ceará, com a interveniência da Empresa Gerencial de Projetos Navais, vinculada à Marinha do Brasil, um navio-patrolha de 200 toneladas e duas lanchas-patrolha. Em janeiro de 2009, o Navio-Patrolha “Brendan Simbwaye” foi incorporado à Marinha Namibiana; e em novembro de 2011, foram incorporadas as Lanchas-Patrolha “Möwe Bay” e “Terrace Bay”.

Além disso, a EMGEPRON foi contratada para realizar o delineamento e supervisão da execução do Programa de Levantamento da Plataforma Continental Namibiana. Em maio de 2009, a Namíbia entregou sua proposta de extensão à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU.

A experiência do Brasil na criação da Marinha da Namíbia levou Cabo Verde a seguir os mesmos passos dados pela Namíbia no processo de evolução de sua Guarda-Costeira. Assim, a Marinha do Brasil decidiu criar um núcleo de Missão Naval do Brasil em Cabo Verde, visando a preparar as tratativas para que se possa desenvolver processo idêntico ao realizado na Namíbia, cuja proposta foi submetida à apreciação do Ministério da Defesa. A Marinha está pronta para cooperar com a Guarda Costeira cabo-verdiana na formação de quadros capacitados para cumprir sua missão. Do mesmo modo, Cabo Verde solicitou o apoio brasileiro para desenvolvimento das etapas subsequentes do processo de levantamento de sua plataforma continental, iniciado pela Noruega. Tais contribuições, dentre outras, levaram o país a eleger o Brasil como principal parceiro no âmbito da defesa.

Em outubro de 2011, foi homologado o contrato que regulará a execução do levantamento da plataforma continental de Angola, que proporcionará a sua extensão, cujo trabalho ficará igualmente a cargo da EMGEPRON. O contrato prevê, ainda, que técnicos angolanos participem de cursos de pós-graduação em universidades brasileiras. Em 2012, comitivas angolanas visitaram o Comando de Operações Navais, o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais e o Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo.

O Plano de Cooperação Bilateral entre a Marinha do Brasil e a Marinha de Guerra de Moçambique destaca como de maior relevância:

- O levantamento de necessidades dos meios navais referentes à Base Naval de METANGULA e da recuperação do plano inclinado, pela Diretoria-Geral do Material da Marinha;
- O estudo Preliminar de Engenharia para revitalização da Escola

Naval de PEMBA, constituído por desenhos em esboço e concepção geral do projeto;

- A possibilidade de transferência de um simulador de manobras para Marinha de Guerra de Moçambique; e

- A possibilidade de embarque de militares da Marinha de Guerra de Moçambique em meios da Marinha do Brasil que participarão das Operações ATLASUR e IBSAMAR.

A intensificação da cooperação na área de defesa tem resultado em uma presença comercial crescente da indústria de defesa brasileira na África. Nesse contexto, com base no Acordo sobre Cooperação Técnica firmado entre os Governos do Brasil e da África do Sul, a Marinha 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.

De modo a preservar a pretensão do Brasil, e da Marinha, de manter presença proeminente no Atlântico Sul e ampliar a presença nas águas da África Ocidental, é incrementada a participação em exercícios navais ou de ajuda humanitária, multinacionais ou bilaterais. Assim, o Navio-Patrolha Oceânico Amazonas visitou portos de Cabo Verde, Benin, Nigéria e São Tomé e Príncipe, realizando exercícios navais PASSEX e demonstrações de ação antipirataria com pessoal e meios das respectivas marinhas e guardas costeiras.

O Navio-Patrolha Oceânico Apa visitará os portos de Maurítânia, Senegal, Gana, Angola e Namíbia, buscando realizar atividades semelhantes às mesmas do Navio-Patrolha Oceânico Amazonas durante sua comissão.

Como exemplos de exercícios no continente africano, citam-se o FELINO, realizado pelos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o ATLANTIC TIDINGS com a África do Sul, Angola, Namíbia e República Democrática do Congo, visando a incrementar a interoperabilidade entre as Marinhas, realizar operação de controle de área marítima e operação ribeirinha. A operação ATLASUL, envolvendo as Marinhas Amigas da África do Sul, Argentina e Uruguai, é realizada bianualmente, sendo a última em 2012 na África. Finalmente, ainda no continente africano, foi realizada a operação IBSAMAR em 2012, com a participação da África do Sul e Índia.

Nos últimos anos, foi intenso o esforço realizado pela Defesa para o estabelecimento de parcerias estratégicas, partindo-se da premissa de que parcerias com países, que venham a convergir para o desenvolvimento de tecnologia de ponta de interesse da defesa, podem ser de suma importância no sentido de permitir a rápida obtenção de etapas e o compartilhamento de custos de desenvolvimento. Iniciativas nessa linha são, portanto,

congruentes com as Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, objetivando o adensamento da cadeia produtiva nacional relacionada à defesa e à obtenção de patamares crescentes de autonomia na produção de material de emprego militar.

O Brasil tem laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados que possibilitam a troca de conhecimento em diversos campos. Nesse sentido, buscou-se a cooperação com países europeus. Foi estabelecida, a partir de dezembro de 2008, uma Parceria Estratégica entre o Brasil e a França, firmada pelos respectivos Presidentes, prevendo a cooperação na área de defesa, entre outras, em particular na área de submarinos. Esta parceria foi seguida da assinatura de acordos e ajustes técnicos relativos à concepção, construção de quatro novos Submarinos convencionais, de um Submarino de propulsão nuclear, de um Estaleiro para a construção destes meios e de uma Base de Submarinos; e um contrato principal, firmado pela Empresa Gerencial de Projetos Navais e pelo Consórcio Baía de Sepetiba, formado pela DCNS e ODEBRECHT, relativo à Transferência de Tecnologia e Prestação de Serviços Técnicos Especializados.

Com base nessa parceria, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Relewa notar que a Marinha se tornará autossuficiente na construção e operação desses submarinos, alcançando, ainda, um elevado nível de nacionalização, fomentando a Base Industrial de Defesa.

O desenvolvimento e a construção da planta de propulsão nuclear estão totalmente a cargo da Marinha do Brasil, não havendo, portanto, transferência de tecnologia nesta área. Inúmeros engenheiros foram preparados para projetar o submarino de propulsão nuclear. Em julho de 2012, foi inaugurado o Escritório Técnico de Projetos, no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo, destinado a projetar o submarino com propulsão nuclear, utilizando os mesmos métodos, técnicas e processos de construção desenvolvidos pelos franceses.

O relacionamento entre a Marinha do Brasil e a Marinha Real Britânica, em um contexto geral, é excelente e remonta quase dois séculos. Anualmente, é realizado um intenso programa de intercâmbio, cursos, estágios e visitas com o envio e recebimento de militares de ambas as Marinhas. O “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Sistemas Marítimos entre a Marinha Real Britânica e a Marinha do Brasil”, assinado em setembro de 2012, visa às áreas de: desenvolvimento e construção de modernas unidades navais no Brasil, mediante parceria tecnológica plena entre a indústria britânica e estaleiros brasileiros selecionados, maximizando os componentes brasileiros nos navios e contando com um intercâmbio de

melhores práticas e treinamento relacionados com a Marinha Real Britânica e suas agências de treinamento associadas.

Anualmente, a Marinha do Brasil participa da operação JOINT WARRIOR, que é considerada como o principal exercício operativo multinacional realizado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, cujo propósito é o de fornecer um ambiente conjunto de multi-ameaça, no qual as unidades da OTAN e aliadas treinam a preparação para o emprego em uma Força-Tarefa multinacional.

Também há ganhos recíprocos no relacionamento com a Itália, haja vista a assinatura de um Acordo de Cooperação em Defesa em 2008, que entrou em vigor em junho de 2011, e tem como consequência a possibilidade de desenvolvimento de meios navais em estaleiros brasileiros com transferência de tecnologia.

Visando a incrementar a cooperação, está previsto o embarque de um Oficial Superior da Marinha do Brasil em navio da Marinha Militar Italiana durante a Operação ATALANTA, da União Européia, que tem por objetivo a defesa dos navios que atravessam as águas nas proximidades do Chifre da África, combatendo a pirataria na costa da Somália. Essa Operação conta com navios belgas, britânicos, franceses, alemães, italianos, gregos, holandeses, espanhóis e suecos, e auxiliará a Marinha do Brasil a ganhar experiência nesse tipo de Operação.

A participação do Comandante da Marinha no Simpósio Regional do Poder Naval dos países do Mediterrâneo e do Mar Negro, em Veneza, em 2008, 2010 e 2012 é um exemplo dos fortes laços de amizade entre as duas Marinhas. Em 2010, durante o simpósio, a Marinha do Brasil assinou o acordo operacional definitivo do Trans-Regional Maritime Network. A rede é consolidada pela integração do Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo - SISTRAM, sistema brasileiro; do Open and Analysed Shipping Information System - OASIS, sistema de Cingapura; e pelo V-RMTC - sistema italiano. O intercâmbio de informações entre os sistemas de acompanhamento de tráfego marítimo mencionados, será de fundamental importância para a formação de um grande sistema de troca de informações sobre Tráfego Marítimo, visando ao incremento da Segurança Marítima Global.

O relacionamento da Marinha do Brasil tem se intensificado com os países da América do Norte. Em relação aos Estados Unidos da América, anualmente, é realizado um extenso programa de intercâmbios, cursos, estágios e visitas com o envio e recebimento de militares de ambas as Marinhas. Na recente visita do Chefe de Operações Navais da Marinha dos Estados Unidos da América, foram assinados os Memorandos de

Entendimento sobre Oficiais de Ligação e sobre Intercâmbio de Militares.

Destaca-se a realização de esforços conjuntos para o incremento da Consciência Situacional Marítima com os avanços na interoperabilidade entre o SISTRAM e o Maritime Safety and Security Information System, bem como a possibilidade de implantação do V-RMTC - América. A Marinha do Brasil tem contribuído com os Estados Unidos da América em iniciativas voltadas para a segurança marítima global e regional, com ênfase na realização das Comissões Africa Partnership Station e no exercício OBANGAME EXPRESS, que resultam no intercâmbio de informações e no adestramento das Marinhas, em especial das africanas, no enfrentamento das novas ameaças, da pirataria e do tráfico de drogas. Com os Estados Unidos da América, a Marinha do Brasil também possui elevado nível de cooperação no setor de material, exemplificado pela recente aquisição de helicópteros MH-16 SEAHAWK e torpedos MK-48, o que representa para a Marinha um significativo salto tecnológico e uma nova dimensão em termos operacionais.

No exercício PANAMAX, o propósito é o de contribuir para incrementar a interoperabilidade e o adestramento das Marinhas participantes, no planejamento e execução de complexas operações combinadas. Em 2012, a Marinha do Brasil assumiu o Comando Componente das Forças Marítimas Combinadas, por convite do Comando Sul dos Estados Unidos da América.

A Marinha do Brasil também participa, desde 2007, do DEPLOYMENT SUB, com o propósito de aprimorar o nível de adestramento de meios da Força de Submarinos brasileira em operações com a USNavy e demais Marinhas Amigas. Em 2012, o Submarino Tikuna realizou diversos eventos, dentre eles: um exercício com um Navio-Aeródromo da classe Nimitz; operações antissubmarino com navios escoltas das classes Ticonderoga e Arleigh Burke; e ações de guerra submarina com um Submarino Nuclear de Ataque da classe Los Angeles. A Marinha do Brasil participa, ainda, da UNITAS, exercício multinacional realizado nos oceanos Pacífico e/ou Atlântico, coordenado pela Marinha dos Estados Unidos da América.

Tais exercícios constituem um valioso auxílio no fomento da confiança mútua e interoperabilidade com as Marinhas Amigas.

Segundo essa dinâmica, a Marinha do Brasil se relaciona com a Joint Interagency Task Force - South, que visa a integrar inteligência, intercambiar informações e correlacionar dados para as operações de caráter interagências, de modo a contribuir para o monitoramento, a prevenção e o combate ao tráfico ilícito de drogas, fortalecendo a interoperabilidade entre os participantes, dentre eles, Estados Unidos da América, França, Reino Unido, Argentina, Colômbia e México.

Concernente ao setor de defesa do Canadá, com ênfase naval, destaca-se: a assinatura da Declaração de Intenções sobre a Cooperação em Atividades de Desminagem Internacional; a assinatura da Declaração de Princípios sobre Cooperação para a Manutenção da Paz e da Segurança Internacional; e a realização da Primeira Reunião de Estados-Maiores entre as Marinhas do Canadá e do Brasil, em outubro de 2010, no Brasil.

A Marinha entende que o conjunto do relacionamento internacional colabora com a integração regional e com países e blocos tradicionalmente aliados, que fomentam a composição de uma governança mundial equilibrada e harmônica, abrindo novas perspectivas para o futuro.

CONCLUSÃO

Ao nos aproximarmos do fim de nossa Aula Inaugural, podemos concluir que na atualidade, as constantes transformações impõem um acompanhamento do cenário internacional. O Brasil desfruta de uma posição de destaque assumindo um protagonismo crescente no relacionamento entre Nações.

Levando-se em consideração as potencialidades existentes nos oceanos e a crescente importância do comércio por via marítima, visualiza-se o enorme esforço que deve ser realizado pelos países e suas Marinhas para o aumento da segurança nos mares, em âmbito nacional, regional e global, desde o tempo de paz. Somente com a cooperação e respeito às soberanias nacionais tais condições serão alcançadas.

A segurança marítima somente será atingida com o fortalecimento da cooperação internacional, envolvendo inteligência, respaldo jurídico e as capacidades dos órgãos de imposição da lei e dos regulamentos no mar. Desse modo, o Brasil se propõe a contribuir para o incremento da Consciência Situacional Marítima no Atlântico Sul, e continuará contribuindo para a manutenção da segurança marítima global e regional.

Para atingir os objetivos nacionais de Defesa vinculados às relações internacionais, faz-se necessário uma Marinha moderna, equilibrada e balanceada, capaz de aumentar sua presença a partir do Atlântico Sul, a fim de contribuir para o fomento da integração regional no campo da segurança e da defesa.

Para aprofundar seus laços de cooperação, a Marinha do Brasil prioriza os países no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, da África, em especial aos da África Ocidental, e os de língua portuguesa, buscando uma maior aproximação e a convergência de ações com todas as Marinhas Amigas, para fazer frente a operações navais combinadas, operações de

paz, ações humanitárias, combate a novas ameaças e pirataria, combate e prevenção à poluição marítima e segurança do tráfego marítimo.

Do ponto de vista estratégico, a multipolaridade inibe a existência de hegemonias e permite que países se projetem no cenário internacional, como é o caso do Brasil. Além da cooperação, aproximação e convergência de ações citadas, deve-se ressaltar o relacionamento com os parceiros tradicionais e a procura por novas parcerias, buscando, quando necessário, o alinhamento.

Ao encerrar esta Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares, é relevante mencionar o excelente relacionamento entre a Marinha do Brasil e as Marinhas aqui representadas.

Desejo a todos os meus melhores votos de um excelente curso.

Muito obrigado.

Recebido em: 27/12/2012

Aceito em: 27/02/2013

EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: EDUNESP, 2012. 574p.

Cláudio de Carvalho Silveira*

Às vésperas da realização do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) em São Paulo, no mês de agosto de 2012, tivemos o lançamento do livro de Barry Buzan e Lene Hansen, intitulado *Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. Esta obra foi produzida pela EDUNESP, com a tradução de Flávio Lira, compõe a coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional e foi lançado com 574 páginas na sua versão para o português. Não é necessário realçar a importância dos autores vinculados à London School of Economics and Political Science (Buzan) e à Universidade de Copenhague (Hansen), assim como a inserção privilegiada dos mesmos no campo de estudos do qual trata o livro.

Por ora, basta apenas mencionar que eles continuam dando contribuição significativa ao conhecimento da área, não apenas por criar alguma “novidade” teórico-conceitual, mas por buscarem demonstrar um caminho de como o debate acadêmico foi gerado, disseminado e institucionalizado entre os pesquisadores, demais profissionais interessados no tema e o público em geral, através de sua atuação nas diversas instituições sociais.

O livro possui nove capítulos, que vão da tentativa árdua e complexa para definir o que são os Estudos de Segurança Internacional (ESI) até as conclusões possíveis sobre o assunto, dentro de um panorama bastante dinâmico e diverso das análises teóricas e dos fenômenos da política internacional. De início, os autores deixam claro que o livro aborda uma possível trajetória dos ESI e não a única possível. Neste sentido, fica aberta a oportunidade para que outros se aventurem a fazer um percurso e classificação distintos do que eles se propuseram trabalhar até então. Para nós, aqui existe um dado singular e interessante para a comunidade dos analistas latino-americanos e latino-americanistas: deliberadamente,

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

esses autores enfocaram sua narrativa na produção sobre o dito mundo desenvolvido, em particular os Estados Unidos (EUA) e a Europa. As demais regiões e contextos político-estratégicos não devem ser desconsiderados, mas, foram vistos à luz da problemática analítica e social dos países centrais. Isto não significa dizer que o terceiro mundo não tenha a sua importância em sua capacidade de gerar conhecimento filosófico-científico ou que seus fenômenos políticos, econômicos e culturais não mereçam ser considerados e refletidos. Porém, os autores do livro esperam que tal empreitada seja desempenhada por quem possui mais familiaridade com os países classificados como subdesenvolvidos, periféricos ou emergentes, de acordo com a perspectiva sociológica adotada. Por exemplo, e nossa região, o evento reportado como o mais importante seria a crise dos mísseis de Cuba, por causa das implicações para a disputa Leste X Oeste naquela época. Isto nos prece uma boa provocação para que algum interessado de nossa realidade venha a se entusiasmar e empreender um trabalho semelhante para ser desenvolvido a partir de nossas universidades e instituições de pesquisa. Assim, fica dado o recado e feito o convite caso alguém tenha interesse em atendê-lo e discutir tais afirmações.

Em termos mais substantivos, a obra de Buzan e Hansen parte de questões estruturantes dos ESI, marcadamente estudada por civis e originadas na II Guerra Mundial: a) o privilegiar do Estado como objeto de referência básica; b) as ameaças internas e externas; c) a expansão da segurança para além do aspecto militar e d) a dinâmica das ameaças, perigos e urgência. Aliado a isso existe a discussão sobre o que é central, adjacente e complementar nos estudos de segurança; de igual modo a maneira de estabelecer suas fronteiras teóricas e permaneceram ligados de maneira fundante e complementar à história do ocidente, desde o período medieval até a época contemporânea. Outro enfoque digno de atenção é a construção do modelo interpretativo baseado nas cinco “forças motrizes” enquanto categorias analíticas: a) a política das grandes potências; b) o imperativo tecnológico; c) os eventos; d) a dinâmica interna dos debates acadêmicos e e) a sua institucionalização. Este arcabouço analítico é crucial para entender a moldura utilizada pelos autores para tratar de assuntos que intitulam os capítulos da sua obra: os estudos estratégicos, a dissuasão e a segurança nacional no período da Guerra Fria, as perspectivas epistemológicas dos estudos pós-Guerra Fria, a ampliação e aprofundamento da questão da segurança e, enfim, o tratamento das respostas possíveis aos fatos ocorridos em 11 de setembro nos EUA.

Comentando o prefácio à edição brasileira, Buzan e Hansen lembraram

que houve críticas de alguns pensadores à esquematização das cinco forças motrizes e da falta de associação suficiente entre a esfera pública e a esfera privada na reflexão proposta. Outra crítica foi a ausência de descrição da história e redes pessoais dos autores usados para basear o fundamento da trajetória dos ESI. Eles admitem que seu livro poderia ter sido diferente, mas, esbarraria em questões teóricas difíceis e teriam que contar com um trabalho de pesquisa ainda mais intenso.

Para nós, ainda é importante destacar que o significado de “evolução” no livro não teria a ver com uma cadeia linear e inexorável de assuntos e questões sucessivas, partido de uma consideração simplista para outra superior e bem mais complexa. Tampouco conotaria que os contextos político-estratégicos ao longo da linha do tempo abordada, seriam mais fáceis de serem entendido no passado, ou comportariam um valor heurístico e cronológico inferior ao que vivemos atualmente. Hoje a tônica de muitos pensadores é o privilégio dos “novos temas” criados para além do tradicionalismo, incorporando as narrativas construtivistas, pós-coloniais, feministas, dos estudos críticos de segurança, do pós-estruturalismo, da segurança discursiva e da herança da guerra global contra o terrorismo no pós-11 de setembro. Porém, entendemos que o sentido dado ao emprego do termo “evolução” pelos autores da referida obra, tem a ver com o desdobrar, a (re) apropriação de questões no devir, a ida e vinda dos problemas e controvérsias teóricas e das heranças dos eventos históricos. Isto se dá porque há diferentes perspectivas teóricas e seus embates, que levam ao posicionamento e à eleição de enfoques existentes neste campo pelos analistas que o estudam.

Enfim, o livro se apresenta como uma produção instigante e capaz de suscitar polêmicas importantes, tratados de maneira eclética. Ele se presta a conhecer e aprofundar as situações e as vertentes interpretativas da parte de quem possui a tarefa profissional ou a mera curiosidade em saber sobre os desafios que perpassam nosso mundo no tempo de ontem, de hoje e, talvez, de amanhã.

Recebido em: 01/11/2012

Aceito em: 21/01/2013

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, especializado em assuntos de Defesa, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE). Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista só aceitará trabalhos inéditos, não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, Gestão e outras correlacionadas.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Os artigos não devem exceder 9.000 palavras e devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos, que cumprirem as normas acima, 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.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval o autor cede os respectivos direitos autorais, autorizando o referido periódico a reproduzir, inclusive em outro formato ou mídia, através de armazenamento permanente ou temporário, bem como a publicar, inclusive na rede mundial de computadores (Internet), entendendo-se os termos “reproduzir” e “publicar” conforme definições dos incisos VI e I, respectivamente, do artigo 5º da Lei 9610/98 de 10/02/1998, a obra acima mencionada, sem

que me seja devido qualquer pagamento a título de direitos autorais. A reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais, estão condicionadas, às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval.

A Revista enviará formulário próprio, caso aprovado o artigo para publicação, para formalização da seção dos direitos autorais.

Os trabalhos devem ser enviados, por meio eletrônico, para o e-mail revista@egn.mar.mil.br.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem às normas previstas, 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.

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 da Revista da Escola de Guerra Naval.

LADO A LADO COM A
TECNOLOGIA NAVAL BRASILEIRA



A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à área de Defesa com ênfase nas seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Estratégia; História; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão.

Desta forma, visa proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando textos científicos e culturais.



Apoio:

