

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)  
ISSN 2316-4833 (impresso)



# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
v. 14 n. especial outubro 2020

---

#### **CONSELHO EDITORIAL**

##### **Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **EDITOR**

##### **Prof. Dr. Tássio Franchi**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **ASSESSORIA EDITORIAL**

Carlos Shigueki Oki  
OKI Serviços de Informação e Imagem

#### **TRADUÇÃO**

Comunica

#### **REVISORES DE LINGUAGEM**

Maj Mônica da Silva Boia  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

#### **SERVIÇOS EDITORIAIS**

Comunica

#### **Diagramação**

Gabriel Córdova | COMUNICA  
Joaquim Olimpio | COMUNICA

#### **CONSELHO CIENTÍFICO**

##### **Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa**

Universidade de Brasília  
Brasília, DF, Brasil.

##### **Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa**

Universidad Complutense de Madrid  
Madrid, España.

##### **Prof. Dr. Daniel Zirker**

University of Waikato  
Hamilton, New Zealand.

##### **Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

Universidade Salgado de Oliveira  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Frank McCann**

University of New Hampshire  
Durham, NH, United States of America.

##### **Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

##### **Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Franca, SP, Brasil.

##### **Cel Juraci Ferreira Galdino**

Centro Tecnológico do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife, PE, Brasil.

##### **Prof. Dr. Octavio Amorim Neto**

Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto**

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, SP, Brasil.

##### **Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho**

King's College London  
London, United Kingdom.

##### **Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

Universidade de São Paulo  
São Paulo, SP, Brasil.

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

v. 14 n. especial outubro 2020  
Rio de Janeiro

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)  
ISSN 2316-4833 (impresso)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 14	n. esp.	p. 1-189	out. 2020
---------------------	----------------	-------	---------	----------	-----------

## **SOBRE**

A Coleção Meira Mattos é uma publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

## **ENDEREÇO E CONTATO**

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.  
CEP: 22290-270.  
Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895  
e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

## **PROPRIEDADE INTELECTUAL**

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

## **SERVIÇOS EDITORIAIS**

Tikinet Edição

## **IMPRESSÃO**

Triunfal Gráfica e Editora

## **DESIGN GRÁFICO DA CAPA**

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

## **TIRAGEM**

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

## **AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL**

<<http://ebvistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):**

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .  
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-  
v. : il. ; 28 cm.

Quadrimestral.

Publicada dos n. 1-14 com o título Padece-me, dos n. 15-23 com os títulos Padece-me e Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (on-line). — ISSN 2316-4833 (impresso)

1. DEFESA. 2. CIÊNCIAS MILITARES. I. Escola de Comando Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

---

# SUMÁRIO

## EDITORIAL

**Coleção Meira Mattos uma visão profissional** v

*Carlos Eduardo De Francisicis Ramos, Tássio Franchi*

## ARTIGOS

**Evolução da doutrina das operações de paz e suas implicações na política externa do México** 1

*Alejandro M. Posadas Martínez*

**River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): um potencial ponto de conflito entre Índia e China** 25

*Manmeet Randhawa*

**A definição de terrorismo e a Legislação Brasileira vigente** 49

*Ricardo Luiz da Cunha Rabelo*

**Liderança militar sob estresse** 77

*Fernando Rocha y Castilla*

**Aspectos da geopolítica brasileira na visão do General Meira Mattos** 91

*Marcelo Macedo de Oliveira*

**A água como um fator polemológico** 105

*Fabiano Lima de Carvalho*

**A gestão de pessoas deslocadas internamente e o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria** 131

*Jibril Aliyu Haruna Baba*

**Como a tecnologia está controlando nossa infraestrutura crítica, civis e militares trabalhando juntos para minimizar ciberataques** 153

*Aram Albert Jordan Sandoval*

**Conselho de Defesa Sul-Americano: fracasso ou primeiro passo?** 169

*Ricardo Moussallem*



## Coleção Meira Mattos uma visão profissional

**Carlos Eduardo De Francisicis Ramos** 

Exército Brasileiro.

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**Tássio Franchi** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior  
do Exército, Instituto Meira Mattos.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Tal como o Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, conduzido pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, a Coleção Meira Mattos busca construir uma ponte entre pesquisadores acadêmicos e profissionais militares envolvidos com a área de Defesa (RAMOS, FRANCHI, 2020). A construção deste espaço de diálogo pressupõe dar voz a esse amplo e diversificado espectro de atores (ou dar voz de um lado a outro), de modo que ideias, argumentos, resultados de investigações e pesquisas possam ser apresentados e debatidos, sendo úteis tanto para essa comunidade epistêmica como para órgãos e instituições diretamente envolvidos com os assuntos afetos a Defesa Nacional. Lembrando sempre que a “comunicação científica validada pelos pares, avaliada e reavaliada constantemente, transfere credibilidade e legitimação do trabalho realizado” (NUNES, 2019. p.viii).

Assim, os trabalhos profissionais aqui publicados passaram por seleções prévias e avaliações posteriores de seus pares. Para além disso, as Ciências Militares e os conhecimentos transversais ao emprego das forças armadas são campo de estudos global com raízes históricas seculares (PINHEIRO DA CUNHA, MIGON, 2019. p.13). A maioria dos países do mundo possuem forças armadas organizadas que se deparam cotidianamente com desafios de toda a ordem, buscando soluções autóctones ou customizadas aos seus contextos histórico, geográfico, geopolítico, econômico, social dentre outros. Conhecer as realidades na qual estão inseridas, como se estruturam, se preparam e são empregadas outras forças armadas amplia o conhecimento de quem pesquisa e estuda as Ciências Militares. Neste sentido, a Coleção Meira Mattos traz nessa edição interlocutores de outros países, estimulado que militares de nações amigas contribuam com artigos para este diálogo.

Nesse contexto, no campo da Geopolítica, da Índia, Manmeet Randhawa, nos traz o tema do conflito fronteiriço no artigo “*River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): um potencial ponto de conflito entre Índia e China*”, tema relevante para a geopolítica regional com possibilidade de reflexos mundiais. Os brasileiros, Marcelo Macedo de Oliveira e Ricardo Moussallem abordam, respectivamente os “*Aspectos da geopolítica brasileira na visão do General Meira Mattos*” e o “*Conselho de Defesa Sul-Americano: fracasso ou primeiro passo?*”, dois artigos sob a ótica da geopolítica brasileira que se complementam em sua teoria e aplicação prática. Na mesma senda,

mais um oficial brasileiro, Fabiano Lima de Carvalho, traz uma reflexão sobre a gestão recursos naturais, meio ambiente e geopolítica no texto “*A água como um fator polemológico*”, apresentando cenários e possíveis conflitos em torno desse bem vital para a humanidade.

No campo das Operações de Paz e Humanitárias duas experiências apresentadas por militares de países em desenvolvimento: do México, Alejandro M. Posadas Martínez, traz o artigo “*Evolução da doutrina das operações de paz e suas implicações na política externa do México*”; e, da Nigéria, Jibril Aliyu Haruna Baba, trata sobre a “*A gestão de pessoas deslocadas internamente e o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria*”. Importantes contribuições na construção de conhecimento nesta área em que o Brasil lidera a MONUSCO ao mesmo tempo de coordena toda a Operação Acolhida na fronteira norte brasileira.

Complementando essa edição, três assuntos atuais e de grande aderência às Ciências Militares versando sobre Terrorismo, Cibernética e Liderança, oferecidos por Ricardo Luiz da Cunha Rabelo, oficial brasileiro, que discute *A definição de terrorismo e a Legislação Brasileira vigente*, apresentando aspectos conceituais e lacunas legais necessárias para o correto entendimento, preparação e enfrentamento ao terrorismo. Da Guatelama, Aram Albert Jordan Sandoval, em “*Como a tecnologia está controlando nossa infraestrutura crítica, civis e militares trabalhando juntos para minimizar ciberataques*” apresenta questão análoga a enfrentada pelo Brasil na construção de seu aparato para defesa cibernética; e, por fim, Da Espanha, Fernando Rocha y Castilla disserta sobre a “*Liderança militar sob estresse*”; assunto caro ao seguimento militar em todos os níveis hierárquicos de qualquer Força Armada e foco permanente de estudos e acompanhamento. Ao leitor, o convite para uma boa leitura! Obrigado.

## Referências

RAMOS, C. E. D. F.; FRANCHI, T. CMM e PPGCM: uma história em paralelo. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. v-ix, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3324>. Acesso em: 20 out. 2020.

NUNES, R. F. A Comunicação Estratégica do Exército e a Dimensão Informacional. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 48, p. v-xi, 8 nov. 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3127>. Acesso em: 20 out. 2020.

PINHEIRO DA CUNHA, R. S.; MIGON, E. X. F. G. As ciências militares e a configuração dos estudos de defesa como área do conhecimento científico. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 46, p. 9-28, 10 abr. 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/568>. Acesso em: 20 out. 2020.



# Evolução da doutrina das operações de paz e suas implicações na política externa do México

*Evolution of the peace operations doctrine and its implications in the foreign policy of Mexico*

**Resumo:** O objetivo geral deste artigo é identificar a evolução da doutrina das Operações de Paz das Nações Unidas e as implicações que teve na política externa do México, durante o período de 1948 a 2018, analisando para esse fim as 104 Operações de Paz realizadas durante esses 70 anos, fazendo uma análise comparativa com a política externa do Estado Mexicano desenvolvida naquele período para determinar se essa evolução teve algo a ver com a participação do México nas Operações de Paz intermitentes e com sua decisão de aumentar, a partir de 2015, a colaboração em busca da paz e da segurança internacional de maneira determinada e condicionada (ajuda humanitária).

**Palavras-chave:** Organização das Nações Unidas. Operações de Manutenção da Paz. Missões Políticas Especiais. Operações de Paz. Política Externa do México.

**Abstract:** The general objective of this paper is to identify the evolution of the United Nations Peace Operations doctrine and the implications it has had on the foreign policy of Mexico, during the period from 1848 to 2018, analyzing for this purpose the 104 Peace Operations deployed during those 70 years, making a comparative analysis with the foreign policy of the Mexican state developed during that period to determine if that evolution has had anything to do with the participation Mexico's intermittent Peace Operations and with its decision to increase, starting in 2015, the collaboration in pursuit of peace and international security in a determined and conditioned manner (humanitarian aid).

**Keywords:** United Nations Organization. Peacekeeping Operations. Special Political Missions. Peace Operations. Foreign Policy of Mexico.

**Alejandro M. Posadas Martínez**

Exército Mexicano.

Cidade do México, México.

alemi7925@gmail.com

**Recebido: 04 mar. 2020**

**Aprovado: 10 ago. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é fornecer um ponto de vista adicional aos diversos expostos sobre as condições que permitiram ao Estado Mexicano participar ou não das Operações de Paz das Nações Unidas, com base no objetivo geral de identificar a evolução da doutrina das Operações de Paz e as implicações que teve na política externa do México, no período de 1948 a 2018.

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado por meio do método descritivo, reunindo e analisando diversos documentos emitidos pelas Nações Unidas e diversas fontes de consulta relacionadas à política externa do Estado Mexicano, o que permitiu a elaboração do documento e sua análise para a obtenção das conclusões finais.

As Nações Unidas como depositário e garantidor da paz e da segurança internacionais, por meio de várias agências e em particular do Conselho de Segurança, teve, desde a sua criação até os nossos tempos, a importante responsabilidade de tomar as ações necessárias (desde diplomáticas a militares), de modo que a estabilidade do mundo permaneça em harmonia, evitando o sofrimento e graves danos que a guerra traz para os seres humanos.

O trabalho analítico e descritivo começa a partir do desdobramento da primeira “Operação de Paz” em maio de 1948 para o Acompanhamento da Trégua na Palestina (UNTSO) para a Missão de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) em outubro de 2017, analisando as diferentes tarefas e documentos que nortearam a evolução doutrinária dessas operações, tomando como referência o período de 69 anos, nos quais houve a participação da comunidade internacional por meio das Nações Unidas e Agências Regionais de Operações de Paz.

Num primeiro capítulo, foram analisados todos os mandatos das 104 Operações de Paz que incluem as Operações de Manutenção da Paz e as Missões Políticas Especiais que foram desdobradas no período indicado, bem como os principais documentos que promoveram e compilaram a doutrina dessas operações.

Por outro lado, no segundo capítulo, foi analisada a política externa do Estado Mexicano, do ano de 1948 a 2018, orientando esta análise para a participação que o México teve no acordo internacional das Nações Unidas, seus princípios de política e o destaque de pessoal em Operações de Manutenção da Paz.

Por fim e a partir das informações obtidas, concluímos sobre qual tem sido a influência da evolução doutrinária das Operações de Paz e como determinaram os princípios norteadores da política externa, o desenvolvimento das relações internacionais e os problemas que o México enfrentou durante o período.

## 2 ARGUMENTO

### 2.1 Evolução da doutrina das Operações de Paz das Nações Unidas

#### 2.1.1 *As Nações Unidas (ONU)*

A ONU é uma das mais importantes organizações internacionais do mundo, atualmente composta por 193 países dos 194 que a compõem – a única exceção é a Cidade do Vaticano, que tem a função de Estado observador (ACNUR, 2017).

Teve sua origem na Carta das Nações Unidas (UNCH) assinada em 26 de junho de 1945 em São Francisco, Estados Unidos da América. O artigo 1 do UNCH estabelece os objetivos da organização:

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: adotar medidas coletivas eficazes para prevenir e eliminar as ameaças à paz e reprimir atos de agressão ou outras violações da paz; e alcançar por meios pacíficos, e de acordo com os princípios da justiça e do direito internacional, o ajuste ou solução de controvérsias ou situações internacionais que possam levar a violações da paz; promover relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e no direito à autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas para fortalecer a paz universal; realizar a cooperação internacional na solução dos problemas internacionais de natureza econômica, social, cultural ou humanitária, e no desenvolvimento e promoção do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. ser um centro de harmonização das ações das nações na consecução desses fins comuns (UNITED NATIONS, 1945, n.p.).

A Carta das Nações Unidas é um tratado internacional por meio do qual a ONU foi fundada, ela estabelece seus propósitos e princípios, seus membros, sua composição, as funções e atribuições dos 6 principais órgãos que a compõem, bem como os procedimentos relacionados a solução pacífica de disputas (Capítulo VI), ação em caso de ameaças à paz, violações da paz ou atos de agressão (Capítulo VII), acordos regionais (Capítulo VIII) e o regime internacional de administração fiduciária (Capítulo XII).

As agências da ONU que têm envolvimento direto nas Operações de Paz são a Assembleia Geral, o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança. O referido conselho é composto por 5 membros efetivos e 10 membros não permanentes, conforme estabelece o art. 23 do UNCH<sup>1</sup>. Entre suas funções e poderes estão os seguintes:

---

1 Permanente: República da China, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Estados Unidos da América e não permanente para o período 2016-2018 Bolívia, Etiópia, Cazaquistão, Países Baixos e Suécia e para o período 2017-2019 Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Kuwait, Peru e Polónia (UNITED NATIONS, [2017]).

A fim de assegurar uma ação rápida e eficaz por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais e reconhecem que o Conselho de Segurança age em seu nome. No cumprimento dessas funções, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. Os poderes específicos conferidos ao Conselho de Segurança para o desempenho dessas funções estão previstos nos Capítulos VI, VII, VIII e XII (UNITED NATIONS, 1945, n.p.)

Em 4 de março de 2010, o Secretário-Geral da ONU divulgou um boletim no qual foram atualizadas a organização e funções do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), atribuindo-lhe, entre outros, os seguintes:

Dirige, gerencia e fornece orientação política e direcionamento estratégico para todas as operações sob sua responsabilidade, que compreendem todas as operações de manutenção da paz tradicionais e multidimensionais com componentes militares e/ou policiais e que podem incluir elementos de pacificação e construção da paz, bem como certas missões políticas especiais conforme determinado pelo Secretário-Geral (UNITED NATIONS, 2010a).

Nessa mesma data, foi instituído o Departamento de Apoio de Campo (DFS) pelo Secretário-Geral estipulando, entre sua organização e funções, o seguinte:

Prestar serviços de apoio administrativo e logístico aos Departamentos de Operações de Paz e Assuntos Políticos, seguindo as instruções do Secretário-Geral, por meio do apoio específico prestado às operações de manutenção da paz das Nações Unidas, missões políticas especiais e outras presenças no campo, doravante denominadas “operações de campo” (UNITED NATIONS, 2010a).

O Departamento de Assuntos Políticos foi criado em 1992 sob a direção do Gabinete do Secretário-Geral, com as funções de:

Fortalecer os esforços de construção da paz das Nações Unidas, observar eventos políticos globais e aconselhar o Secretário-Geral das Nações Unidas em questões de prevenção e gestão de crises; também fornece apoio às numerosas missões do Secretário-Geral que participa de negociações de paz ou trabalho de diplomacia de crise e, ao mesmo tempo, supervisiona as missões políticas das Nações Unidas no campo, que têm a responsabilidade de ajudar as nações e regiões a resolver seus conflitos e tensões pacificamente (UNITED NATIONS, 2014).

Como se pode ver, as agências acima descritas administram todas as atividades voltadas à concepção, planejamento, execução, supervisão, controle e apoio logístico e administrativo das Operações de Paz, e é por meio delas que as demais estruturas da ONU e os países contribuintes coordenam tudo relacionado a elas.

## 2.2 Definição de Operações de Paz

As operações de paz podem ser definidas como a totalidade de ferramentas à disposição das Nações Unidas para cumprir seu propósito fundamental de garantir a paz e a segurança internacionais.

A Doutrina Capstone (2008), descreve as principais operações da seguinte forma:

**Prevenção de conflitos.** Implica na aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar que as tensões e disputas intranacionais ou internacionais se transformem em conflitos violentos.

**Estabelecimento da paz.** Inclui medidas para tratar de conflitos em andamento e geralmente envolve ação diplomática para trazer as partes hostis a um acordo negociado.

**Manutenção da paz.** É uma técnica destinada para preservar a paz, embora frágil, onde a luta foi interrompida e para ajudar a implementar os acordos alcançados pelos mantenedores da paz.

**Aplicação da paz.** Implica a aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança, de uma série de medidas coercitivas, incluindo o uso de força militar.

**Consolidação da paz.** Implica uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de queda ou recaída em conflitos, fortalecendo as capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflitos e estabelecendo as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis (UNITED NATIONS, 2008, p.17-18)

Existem também missões políticas especiais que são definidas como:

Missões políticas que participam do trabalho de prevenção, estabelecimento da paz e consolidação da paz após os conflitos; essas operações de campo, lideradas por altos representantes do Secretário-Geral, fornecem uma plataforma avançada para a diplomacia preventiva e outras atividades de uma ampla gama de disciplinas, com o objetivo de ajudar a evitar e resolver conflitos e apoiar transições políticas complexas, em coordenação com atores e agências humanitárias e de desenvolvimento das Nações Unidas no campo (UNITED NATIONS, 2015)

Pelo exposto, considera-se que “Operações de Paz” é o termo mais preciso e apropriado para descrever a categoria global de todos os tipos de operações das Nações Unidas e organiza-

ções regionais em que as “Operações de Manutenção da Paz”<sup>2</sup> se referem apenas a uma subcategoria de tais operações que agora constituem uma parte muito pequena das atividades gerais e, portanto, não é um termo preciso para as atividades gerais, uma vez que não inclui a imposição e a consolidação da paz (KENKEL, 2013), além do fato de que nessas atividades as Missões Políticas Especiais, tão importantes nos últimos tempos, não foram consideradas.

### 2.3 Evolução das Operações de Paz

A evolução das operações de paz aqui analisadas foi desenvolvida agrupando-a em três períodos, abrangendo o primeiro desde a sua criação em 1948 até o final da guerra fria em 1990; o segundo de 1991 a 1999, e um terceiro grupo do ano de 2000 a 2017, ano da execução da última missão de paz.

Desde o desdobramento da primeira operação de paz (Manutenção da Paz) em 9 de maio de 1948 foi convocada a Comissão para a supervisão da trégua na Palestina (UNTSO) àquela implantada na América Central em 7 de novembro de 1989, a ONU desdobrou um total de 18 operações das ditas tradicionais, compostas em sua maioria por militares (observadores e pequenos contingentes), no capítulo VI do UNCH (Solução Pacífica de Disputas), em estrita observância dos princípios básicos de ação<sup>3</sup> deste tipo de operações e uma vez que houve um acordo de paz ou cessar-fogo entre os Estados Nacionais em conflito, para que a área destacada para o pessoal das Nações Unidas fosse até certo ponto segura. As tarefas clássicas que desenvolveram foram as seguintes:

- Observação, monitoramento e relatórios: por meio de publicações estáticas, patrulhas, sobrevoos ou outros meios técnicos, com acordo das partes (UNITED NATIONS, 2008, p. 21);
- Supervisão de Cessar-fogo e apoio aos mecanismos de verificação (UNITED NATIONS, 2008, p. 21);
- A interposição como amortecedor e medida de construção de confiança (UNITED NATIONS, 2008, p. 21).

Nesse período o Estado-nação teve preponderância sobre qualquer outro aspecto como objeto do direito internacional, porém, derivado das mudanças no ambiente global e dos conflitos surgidos, as Nações Unidas evoluíram e se adaptaram aos novos desafios implantando a paz com certas particularidades, como segue:

**1. Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)** estabelecida no Canal de Suez, Egito, em 5 de novembro de 1956, a fim de supervisionar a cessação das hostilidades, incluindo a retirada das forças armadas da França, Israel e Reino Unido do território

2 As “Operações de Manutenção da Paz” são definidas pela ONU como uma operação envolvendo militares, mas sem poderes de execução (poderes gerenciados), administrados pelas Nações Unidas para ajudar a manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, enquanto são negociadas soluções políticas duradouras (TREJO GARCÍA; ALVAREZ ROMERO, 2007).

3 Os princípios básicos desse tipo de operação são: o consentimento da nação anfitriã, a imparcialidade entre as facções em conflito e o não uso da força pelas tropas das Nações Unidas (KENKEL, 2013).

egípcio e, após a conclusão da retirada, servir como uma zona de amortecimento entre as forças egípcias e as forças israelenses (NAÇÕES UNIDAS, 2003a).

**2. Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas (UNSF)** foi criada em 3 de outubro de 1962 para manter a paz e a segurança no território que foi constituído em um acordo entre a Indonésia e a Holanda (UNITED NATIONS AS, 2003b).

**3. O Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas (UNTAG)** foi estabelecido em 1º de abril de 1989 para auxiliar o **Representante Especial do Secretário-Geral** a garantir a independência antecipada da Namíbia para eleições livres e justas sob a supervisão e controle das Nações Unidas.

Nas três operações citadas acima, é mostrada a evolução da doutrina das operações de paz, visto que para desempenharem basicamente tarefas de observação, elas assumiram tarefas cada vez mais ativas nos estados em que foram desdobradas, sempre respeitando o direito à auto-determinação de cada um deles.

Das operações indicadas (18), cinco delas permanecem implantadas até o momento<sup>4</sup>.

O segundo período de estudo teve início com o desdobramento da Operação de Manutenção da Paz em 9 de abril de 1991 para a observação de uma zona desmilitarizada na fronteira entre Iraque e Kuwait (UNIKOM) e até o desdobramento da Operação de Manutenção da Paz na República Democrática do Congo (MONUC) em 30 de novembro de 1999, durante este período (9 anos), as Nações Unidas desenvolveram um total de 42 operações de paz (35 missões de Manutenção Da Paz e 7 Missões Políticas Especiais), caracterizando este período pelo atendimento aos conflitos de caráter interno com maior preponderância do que os de natureza internacional, obrigando a ONU a flexibilizar e adaptar suas operações, passando a ser **Operações de Paz Complexas ou Multidimensionais**, deixando de ser operações puramente militares para integrar policiais e civis de diversas especialidades nas missões. O arcabouço de sua ação se baseou nos mesmos princípios das operações tradicionais (Capítulo VI) dando início à implantação de operações com frequência crescente de operações nos Capítulos VII e VIII da Carta das Nações Unidas. Essas operações foram realizadas na maioria das vezes em um ambiente de violência, sem que as partes tenham chegado a um acordo de paz. As funções básicas de uma operação de manutenção da paz multidimensional das Nações Unidas foram:

- Criar um ambiente seguro e estável e ao mesmo tempo fortalecer a capacidade do Estado de oferecer segurança, com pleno respeito ao Estado de Direito e aos direitos humanos;
1. Facilitar o processo político promovendo o diálogo e a reconciliação apoiando o estabelecimento de instituições governamentais legítimas e eficazes;
  2. Fornecer uma estrutura para garantir que todos os atores das Nações Unidas e outros atores internacionais desenvolvam suas atividades em nível nacional de forma coerente e coordenada (UNITED NATIONS, 2008).

<sup>4</sup> UNTSO (Palestina) desde 28 de maio de 1948, UNMOGIP (Índia-Paquistão) desde 24 de janeiro de 1949, UNICyP (Grécia-Turquia) desde 4 de março de 1964, UNDOF (Israel-Síria) de 31 de maio de 1974 e UNIFIL (Líbano) desde 19 de março de 1978.

Durante este período, a assistência humanitária e a proteção dos direitos humanos ganharam importância e as tarefas a serem desenvolvidas foram multiplicadas da seguinte forma: Acompanhamento do cessar-fogo, garantia da implementação dos acordos, manutenção da lei e da ordem, repatriação de refugiados, supervisão da desmilitarização de áreas, medidas do capítulo VII da Carta da ONU, monitoramento de fronteiras, melhores práticas, desmobilização de combatentes, atividades de desminagem humanitária, organização e treinamento de forças policiais, organização e supervisão de processos eleitorais, reforma do sistema legal e penitenciário, profissionalização das forças armadas, restauração da paz e reconciliação nacional, reabilitação econômica, estabelecimento de autoridades de transição, ajuda para a consolidação da paz, estabilidade democrática, reabilitação de infraestruturas e reabilitação do país.

As operações de paz em que a evolução nas tarefas pode ser observada de forma específica e que, portanto, também geraram uma mudança na sua doutrina, são as seguintes:

1. A Missão de Observação das Nações Unidas implantada na República de El Salvador em 20 de maio de 1991 (ONUSAL), foi a **primeira operação de manutenção da paz multidimensional** em que atividades policiais e civis foram estabelecidas pela primeira vez, e em particular no que diz respeito à **proteção e promoção dos direitos humanos**.

2. A Força de Proteção das Nações Unidas implantada na Croácia em 21 de fevereiro de 1992 (UNPROFOR), é a **primeira missão envolvendo organizações regionais sob a liderança da ONU** (Missão de Monitoramento da Comunidade Europeia (MOE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) além disso, a **primeira operação em que as operações são autorizadas sob o Capítulo VII** e a tarefa de **proteger a Ajuda Humanitária também aparece pela primeira vez**.

3. A Missão de Observação das Nações Unidas estabelecida em Angola em 30 de junho de 1997 (MONUA), é a primeira operação em que foi emitido um mandato **para ajudar na consolidação da paz**.

4. A **Missão de Administração Provisória das Nações Unidas** implantada em Kosovo em 10 de junho de 1999 (UNMIK), torna-se a primeira operação desse tipo.

5. A **Missão da Administração Transitória** destacada para Timor Leste em 25 de outubro de 1999 (UNTAET), é a primeira missão de paz deste tipo.

6. Sete missões políticas especiais são implantadas pela primeira vez nos países de Angola, Burundi, Guiné-Bissau, Libéria, Somália, Papua-Nova Guiné e Timor Leste.

Durante este período ocorreram situações de violência que ultrapassaram a capacidade das tropas empenhadas e obrigaram a repensar os recursos materiais colocados à sua disposição e as restrições militares para o cumprimento dos seus mandatos:

Os “três grandes” fracassos da manutenção da paz na década de 1990 incluem a falta de prevenção ou limitação do genocídio de Ruanda em 1994; sua ineficiência em alcançar um acordo político, junto com perdas militares relativamente fortes, na Somália; e sua falha em proteger os civis e a si mesma em Bósnia, simbolizada pelo massacre de Srebrenica em 1995 (KENKEL, 2013, p. 129, grifo nosso, tradução nossa).

Os acontecimentos ocorridos durante essas três operações instaram a ONU e os países-membros a analisar e gerar uma doutrina para prevenir sua recorrência. Das operações deste período (42), apenas duas ainda estão continuadas<sup>5</sup>.

O terceiro período de estudo é entre os anos de 2000 e 2017, no qual a ONU desdobrou um total de 43 missões (18 caracterizadas como de manutenção da paz multidimensionais e 25 missões políticas especiais). As operações de manutenção da paz são caracterizadas por serem empenhadas principalmente sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para tratar de conflitos intraestaduais de natureza política/religiosa/tribal e por terem a proteção de civis como a maior prioridade nos últimos tempos e implantadas sob um mandato mais ambicioso sob os moldes da Consolidação e Estabilização da Paz.

Algumas missões características deste período em que a evolução da doutrina de operações pode ser apreciada são as seguintes:

1. A Missão das Nações Unidas implantada na Libéria em 19 de setembro de 2006 (UNMIL), específica pela primeira vez um **mandato para proteger os empregados, os serviços, instalações e equipamentos das Nações Unidas e para proteger a população civil que está sob ameaça iminente de violência física** (NAÇÕES UNIDAS, 2003c).

2. A **Operação Híbrida entre a União Africana e a ONU**, estabelecida em Darfur em 31 de julho de 2007 (UNAMID), torna-se a primeira operação de seu tipo.

3. A **Missão de Estabilização da ONU** implantada na República do Congo em 1º de julho de 2010 (MONUSCO). É a primeira de seu tipo e a primeira que estabelece especificamente a proteção de civis como uma prioridade em seu mandato.

4. A **Missão de Estabilização Integral Multidimensional da ONU**, estabelecida em Mali em 25 de abril de 2013 (MINUSMA), é a primeira de seu tipo.

Das 43 operações deste período, 17 ainda estão continuadas, das quais 7 correspondem a Missões de Paz<sup>6</sup> e 10 a Missões Políticas Especiais<sup>7</sup>.

Embora as operações de paz tenham começado em 1948, não foi senão no início dos anos noventa (quatro décadas depois) como resultado das novas ameaças à paz e segurança internacionais que começaram a ser gerados estudos, relatórios e recomendações para tornar essas operações mais eficientes, adaptando-as às novas tarefas a serem desenvolvidas. A seguir, uma descrição cronológica dos documentos mais importantes gerados pela ONU, com as propostas de melhorias e iniciativas que geraram a evolução da doutrina:

O Relatório do Secretário-Geral sobre o trabalho da organização “UM PROGRAMA DE PAZ” (Diplomacia Preventiva, Pacificação e Manutenção da Paz), 17 de junho de 1992, apresenta um panorama da situação do cenário mundial pós-guerra fria e faz uma análise e recomendações para fortalecer as capacidades da ONU; Define os termos da Diplomacia Preventiva,

5 MINURSO (Saara Ocidental) desde 29 de abril de 1991 e UNMIK (Kosovo) desde 10 de junho de 1999.

6 UNAMID (Darfur) desde 31 de julho de 2007, MONUSCO (República do Congo) desde 1 de julho de 2010, UNISFA (Abyei) de 27 de junho de 2011, UNMISS (Sudão do Sul) de 9 de julho de 2011, MINUSMA (Mali) de abril 25, 2013, MINUSCA (República Centro-Africana) de 10 de abril de 2015 e MINUSJUSTH (Haiti) de 16 de outubro de 2017.

7 UNSMIL (Líbia), 6 de setembro de 2011; UNAMA (Afeganistão), 28 de março de 2002; UNSOM (Somália), 3 de junho de 2013; UNOWAS (África Ocidental), 28 de janeiro de 2006; UNIOGBIS (Guiné-Bissau), 23 de fevereiro de 2017; UNAMI (Irãque), 14 de agosto de 2003; UNOCA (África Central), 2 de março de 2011; Missão de verificação das Nações Unidas na Colômbia, 25 de janeiro de 2016; UNRCCA (Ásia Central), 16 de maio de 2007 e UNSCOL (Líbano), 20 de julho de 2000.

Estabelecimento da paz, Manutenção da paz e pela primeira vez cita assuntos relacionados com a Consolidação da paz; Propõe a ação de um desdobramento preventivo e a criação de zonas desmilitarizadas antes do início das hostilidades, a criação das chamadas unidades de proteção da paz e indica a necessidade de um maior compromisso dos Estados-membros no fornecimento de pessoal militar, policial e civil, bem como meios logísticos adequados para operações de manutenção da paz; Da mesma forma, destaca a segurança do pessoal da ONU e faz uma série de recomendações para resolver o problema financeiro enfrentado por essas operações (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

O Suplemento a “Uma Agenda para a Paz”: Documento de Posição do Secretário-Geral apresentado por ocasião do 50º aniversário da ONU, 3 de janeiro de 1995, estabelece que as mudanças qualitativas nas operações são mais importantes do que as mudanças quantitativas, descrevendo essas mudanças como a mudança operacional enfrentada pelos contingentes da ONU a partir do fim da Guerra Fria ao atender aos assuntos internacionais em que os civis são as principais vítimas; o uso da força das Nações Unidas para proteger operações humanitárias e operações com acordos negociados nos quais, além de questões militares, uma ampla gama de questões civis foi resolvida.

Uma série de medidas são propostas para melhorar as ferramentas da diplomacia preventiva, manutenção da paz e construção da paz; também estabelece alguns critérios sobre o desarmamento, as sanções e o poder da ONU para realizar ações coercitivas e, por fim, faz algumas recomendações sobre recursos financeiros (NAÇÕES UNIDAS, 1995).

Nas recomendações do Grupo de Alto Nível sobre Operações das Nações Unidas (Lakhdar Brahimi), de 17 de agosto de 2000, é abordado que na última década (1990-2000) a ONU não enfrentou os desafios e indica que a chave para o sucesso reside no apoio político, implantação rápida com uma demonstração clara de força e uma boa estratégia de consolidação da paz. O relatório faz uma série de recomendações sobre medidas de prevenção de conflitos, estratégia de construção da paz, teoria e estratégia de manutenção da paz, mandatos claros, convincentes e viáveis, informação e análise estratégica, determinação de prazos para destacamento de tropas, militares, policiais civis, especialistas civis, capacidade de empenho rápido, suporte logístico e gestão de despesas. Também propõe alguns ajustes estruturais no departamento de operações de manutenção da paz (BRAHIMI, 2000).

No relatório do grupo de alto nível sobre ameaças, desafios e mudança “Um mundo mais seguro: A responsabilidade que compartilhamos” (Anand Panyarachun), 2 de dezembro de 2004, é feita uma análise inicial de seis grupos de ameaças no novo século, como segue: Ameaças econômicas e sociais, como pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; Os conflitos entre Estados; Conflitos internos, como guerra civil, genocídio e outras atrocidades em grande escala; Armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; Terrorismo e crime organizado transnacional. Trata de forma particular cada uma dessas ameaças, propondo uma série de medidas do ponto de vista da prevenção para enfrentá-las; abordar o papel das sanções; o uso da força; a capacidade de impor a paz; a consolidação da paz após um conflito e a proteção de civis, entre outros (UNITED NATIONS, 2004).

No documento final da Cúpula Mundial de 2005, os Estados-membros se comprometeram a continuar encontrando meios de implementar os resultados da Cúpula do Milênio e a oferecer soluções multilaterais para os problemas das seguintes quatro áreas: Desenvolvimento

(Atenção especial à igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres); Paz e segurança coletiva (solução pacífica de controvérsias, uso da força, terrorismo, manutenção e consolidação da paz, sanções, crime transnacional); Direitos humanos e o Estado de Direito (pessoas deslocadas, refugiados, democracia, responsabilidade de proteger as populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, bem como os direitos das crianças. A ONU (Criação de uma comissão de construção da paz) (UNITED NATIONS, 2005).

A Publicação da Manutenção da Paz dos princípios e diretrizes da ONU “DOCTRINA CAPSTONE”, de 18 de janeiro de 2008, é um documento doutrinário sobre Operações de Paz que consiste em três capítulos: No primeiro capítulo, discutimos o que está relacionado à evolução das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, o segundo trata-se do seu planejamento e o terceiro sobre a arte de executar o mandato com êxito; Como o nome indica, contém uma série de diretrizes que nos permitem conhecer, compreender e aplicar este tipo de operações (UNITED NATIONS, 2008).

O documento intitulado Um Novo Horizonte foi elaborado por DPKO e DFS em 2009 e apresenta um guia sobre o desenvolvimento e evolução das Operações de Paz durante o período de 2000 a 2008, com uma projeção para o ano de 2010; é um documento que convida as agências da ONU e os países-membros a considerarem o que foi alcançado e o que precisa ser feito em relação às propostas feitas no Relatório Brahimi. Estabelece 30 recomendações sobre as quais se pretende trabalhar para alcançar a unidade de propósito, unidade de ação e unidade para o futuro (UNITED NATIONS, 2009).

O relatório do Grupo Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz: Combinando nossas vantagens a favor da paz política, alianças e pessoas, de 16 de junho de 2015 estabelece que, apesar dos grandes avanços nas operações, persistiram dificuldades crônicas, por isso fizeram uma série de propostas para melhorá-las no futuro, tais como: Dar prioridade às soluções políticas que vão além das ações militares, preparar missões de paz customizadas, fazendo uso flexível da ampla gama de atividades que fazem parte das operações de paz e regulamentar a participação de organizações regionais, entre outros (UNITED NATIONS, 2015).

## 2.4 Política externa do México em relação às operações de paz da ONU

### 2.4.1 *Princípios da política externa*

A política externa do México se baseia nos princípios normativos estabelecidos no artigo 89, inciso X da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, que estabelece como faculdade e obrigação exclusiva do Presidente da República:

Dirigir a política externa e celebrar tratados internacionais, bem como rescindir, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas e fazer declarações interpretativas sobre elas, submetendo-as à aprovação do Senado. Na condução dessa política, o titular do Poder Executivo observará os seguintes princípios normativos: a autodeterminação

dos povos; a não intervenção; a solução pacífica de controvérsias; a proibição da ameaça ou uso da força nas relações internacionais; a igualdade jurídica dos Estados; cooperação internacional para o desenvolvimento; respeito, proteção e promoção dos direitos humanos e a luta pela paz e segurança internacionais (MÉXICO, 2018b, tradução nossa).

Esses princípios normativos são o produto da evolução histórica do país e são a ferramenta que vários presidentes do México têm invocado ao longo da história para não ser parte ativa das operações de paz da ONU.

#### *2.4.2 Secretaria de Relaciones Exteriores*

Para o cumprimento das atribuições e obrigações designadas ao Executivo, este conta com o apoio da Secretaria de Relaciones Exteriores, a qual corresponde nos termos do artigo 28 da Lei da Administração Pública Federal, para despachar entre outras matérias, o seguinte:

Promover e assegurar a coordenação de ações externas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; e sem afetar o exercício das atribuições que correspondem a cada um deles, a condução da política externa, da qual intervirá em toda espécie de tratados, acordos e convenções de que o país seja parte; Intervir em comissões, congressos, conferências e exposições internacionais, e participar em organismos e institutos internacionais dos quais o Governo Mexicano faça parte [...] (MÉXICO, 2018a, tradução nossa).

A esse respeito, diversos autores sustentam que a política externa do Estado mexicano não obedece a uma política pública nacional, mas se orienta única e exclusivamente pelas decisões do grupo no poder.

### **2.5 Participação do México nas Nações Unidas e nas Operações de Paz da ONU**

O México, sendo um dos 51 países fundadores da Organização (assinou sua adesão em 7 de novembro de 1945), tem mantido uma participação dentro da organização, a favor da paz e segurança internacional, com destaque para aquelas relacionadas a:

A solução pacífica de disputas; A luta contra o Apartheid; A promoção do desarmamento, em particular com o Tratado de Tlatelolco, que estabeleceu a primeira zona livre de armas nucleares em uma área densamente povoada; A adoção da Carta de Deveres e Direitos Econômicos; A promoção do Período Extraordinário contra as Drogas, a elaboração da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, Conferências das Nações Unidas realizadas no México;

Assumiu a presidência da Assembleia Geral em uma ocasião e a vice-presidência em 8 ocasiões, participou de diversos períodos nas Operações; Foi membro não permanente do conselho de segurança em três ocasiões e, desde 1947, reconhece a jurisdição obrigatória do Tribunal Internacional de Justiça [...] (MÉXICO, 2016, n.p., tradução nossa).

A política externa do México desde o ano de 1945 até os dias atuais foi caracterizada pelas considerações descritas nos parágrafos seguintes.

No período de 1946 a 1969 (Miguel Alemán Valdés) “a diplomacia mexicana começa a ter um papel mais importante diante das novas demandas mundiais do pós-guerra. No pós-guerra, o tipo de diplomacia conhecido como multilateral ou mecanismos de acordo passa a ter relevância no contexto da política externa mexicana” (RAMÍREZ VASQUEZ, 2001), prova disso é a intensa participação do México nas Nações Unidas, durante o referido período, destacando-se que:

Ele foi presidente da Sexta Assembleia Geral em 1951; ocupou a Vice-Presidência da referida assembleia na 2ª e 3ª sessões (1945 e 1947 respectivamente); Ele foi um membro não permanente do Conselho de Segurança em 1946; fez parte do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) em 1950-1952; **participou como juiz de 1946 a 1952 no Tribunal Internacional de Justiça e participou do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Caxemira (UNMOGIP) em 1949 com 4 Oficiais de Campo e 2 Oficiais de Classe do Exército e da Força Aérea e na Comissão da ONU Pesquisa nos Balcãs (ONUSB) de 1947 a 1950 com um General, dois Oficiais Superiores e um Oficial Subalterno do Exército e da Força Aérea** (MÉXICO, 2016, n.p., grifo nosso, tradução nossa).

Durante os 18 anos de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) e Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970),

para responder às necessidades de um modelo econômico fechado, a política externa mexicana manteve uma relativa passividade baseada em seus princípios tradicionais. Em seguida, o México assumiu uma atitude nacionalista, legalista e isolacionista para se contrapor ao poder dos Estados Unidos e evitar possíveis interferências em seus assuntos internos [...] (VELÁZQUEZ FLORES, 2007, tradução nossa).

No entanto, o México continuou participando de diversos fóruns das Nações Unidas, destacando nesse período que

[...] foi vice-presidente da Assembleia Geral na 8ª e 16ª sessões nos anos de 1953 e 1961, respectivamente; exerceu a presidência do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

em 1959 e participou como juiz nos períodos 1955-1964 e 1964-1973 no Tribunal Internacional de Justiça (MÉXICO, 2016, n.p., grifo nosso, tradução nossa).

Durante o período de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) a José López Portillo (1976-1982), a partir de 1970, as condições internacionais mudaram significativamente “dando um giro à política externa para uma atuação mais ativa tomando como princípio central o pluralismo ideológico” (VELÁZQUEZ FLORES, 2007). A participação do México nas Nações Unidas durante este período caracterizou-se por continuar ativamente, uma vez que “ocupou a vice-presidência da Assembleia Geral na 29ª e 36ª sessões em 1974 e 1981, respectivamente; era membro não permanente do Conselho de Segurança de 1980 a 1981 e foi membro do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) nos períodos 1974-1976, 1977-79 e 1980-1982” (MÉXICO, 2016).

Durante o período de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) a Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), o México enfrentou crises econômicas recorrentes e problemas políticos internos. No plano econômico, começou com o modelo neoliberal e, no plano político, a diplomacia mexicana intensificou o multilateralismo para neutralizar a dependência dos Estados Unidos, fortalecendo suas relações com a América Latina. Foi durante esse período (1987) que os princípios orientadores da política externa foram elevados à categoria de constitucional; nesse período, os objetivos dessa política foram estabelecidos para preservar a soberania nacional e defender a paz mundial, entre outros. O México participou da organização das Nações Unidas:

Integrando o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) nos períodos 1983-1985, 1990-1992 e 1993-1995; participou como membro ad hoc da Corte Internacional de Justiça de 1982 a 1984; **Participou na Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) de fevereiro de 1992 a março de 1993, com 120 policiais na Assistência Eleitoral em Timor Leste em 1999 e no Haiti em 2004;** e assumiu a vice-presidência da Assembleia Geral na 52ª sessão em 1997 (MÉXICO, 2016, n.p., grifo nosso, tradução nossa).

Graças à chegada de um sistema mais democrático com a chegada ao poder de Vicente Fox Quezada (2000-2006), “o México ganhou quase imediatamente um aumento de sua capacidade de negociação internacional” (VELÁZQUEZ FLORES, 2007); No Plano de Desenvolvimento Nacional, foram estabelecidos cinco interesses de política externa, incluindo o de “participar ativamente na criação de um sistema internacional que promova a estabilidade e a cooperação, com base no direito internacional, e que nos dê espaço para a ação política e diplomática com outras nações ou regiões” (VELÁZQUEZ FLORES, 2007). Durante este período, o México participou nas Nações Unidas “como membro ad hoc do Tribunal Internacional de Justiça em 2004; assumiu a presidência na 58ª sessão da Assembleia Geral em 2003 e fez parte do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) para os períodos 2000-2002 e 2005-2007” (MÉXICO, 2016).

Durante o período de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) foi estabelecido no Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012 em seu “Políticas Públicas Democracia e Eixo de Política Externa Responsável” que a participação do México em numerosos fóruns e organismos internacionais ofereceria condições propícias para aumentar sua participação na construção da nova ordem mundial, que para retomar a liderança internacional, o México seria capaz de construir relações sólidas e de respeito com todas as nações, especialmente as da América Latina, com o objetivo de contribuir para os esforços da comunidade internacional para ampliar a validade dos valores e princípios democráticos, das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, bem como do desenvolvimento sustentável” (MÉXICO, 2007).

No entanto, durante o governo Calderón, a prioridade era a guerra contra os cartéis de drogas; portanto, outras áreas de atividade política foram relegadas a níveis secundários. Isso impactou a política externa mexicana, cujo projeto não foi de protagonismo, pois a política interna teve maior importância. “Desenvolveu para a América Latina uma política externa de caráter pessoal, que seria chamada de diplomacia presidencial” (RODRIGUEZ AÑUEZ; PRADO LALLANDE, 2015). Durante esses seis anos, o México participou nas Nações Unidas “[...] como juiz do Tribunal Internacional de Justiça no período de 2006 a 2014” (MÉXICO, 2016, tradução nossa); Foi membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU no período de 2009 a 2010 e organizou a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima que foi realizada em Cancún, México, de 29 de novembro a 10 de dezembro de 2010 e a reunião da 7ª Cúpula do G-20 que aconteceu em Los Cabos, Baja California Sur, México, de 18 a 19 de junho de 2012, entre outros. “Calderón rejeitou a participação do México nas Missões de Paz da ONU porque a atenção de seu governo se voltou para situação interna e na luta contra o narcotráfico” (ARGÜELLES ARREDONDO, 2014, tradução nossa).

Entre 2012 e 2018, Enrique Peña Nieto chefiou o México, que em sua quinta meta do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 “México com responsabilidade global” estabeleceu, entre outras, as seguintes estratégias:

[...] 6. Consolidar o papel do México como ator responsável, ativo e comprometido na esfera multilateral, promovendo prioritariamente questões estratégicas de benefício global e compatíveis com os interesses nacionais; 7. Promover uma vigorosa política de cooperação internacional que contribua tanto para o desenvolvimento do México como para o desenvolvimento e a estabilidade de outros países, como elemento essencial do papel do México como ator global responsável (MÉXICO, 2013, n.p., tradução nossa).

## 2.6 Reiniciando a participação do México nas Operações de Manutenção da Paz

Durante a 69ª sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, o presidente da república apresentou, entre outros temas, aquele relacionado com as Operações de Paz, a saber:

O México valoriza e apoia o trabalho das Operações de Manutenção da Paz (PKO), pois é o instrumento das Nações Unidas para dar apoio direto aos países que vivem ou saíram de

conflitos e para ajudar a criar as condições para uma paz duradoura por meio da reconstrução, assistência humanitária e segurança. O México anunciou que retoma sua participação nas Operações de Paz da ONU, nas quais não está presente desde 1992. Esta nova participação será gradual, tanto em número de pessoal como em missões, e dará atenção especial às situações de caráter humanitário. Para tanto, a participação mexicana estará condicionada à existência de um marco de cessação de hostilidades, à ordem clara do Conselho de Segurança e à aceitação explícita do Estado receptor da operação. A participação mexicana estará vinculada aos princípios normativos da política externa mexicana e ao marco constitucional aplicável (MÉXICO, 2014, p. 6-7, tradução nossa).

Como resultado do exposto, várias ações foram implementadas no âmbito da participação do México em Operações de Paz, conforme será explicado a seguir:

1. A contribuição de pessoal para as missões de abril de 2015 a outubro de 2018, se deram da seguinte forma: "50 Oficiais Superiores e Subalternos do Exército e da Força Aérea no Haiti, Líbano, Saara Ocidental, Mali e na Colômbia na missão especial da ONU (4 deles mulheres militares)". Em 12 de janeiro de 2018, a primeira mulher militar destacada em Operações de Paz na missão Saara Ocidental "(BIENVENIDA ..., 2018 n.p. Tradução nossa);" 27 capitães e oficiais subalternos da Marinha do México nas missões do Haiti, Líbano, Saara Ocidental, Mali e na Colômbia na missão especial da ONU "(BIENVENIDA..., 2018, n.p. tradução nossa) e "um oficial não comissionado da Polícia Federal foi destacado na Missão das Nações Unidas em Apoio à Justiça no Haiti. (Primeira participação desde que o nosso país voltou às operações de paz em 2015" (REPÚBLICA DOMINICANA, [2018]).

2. Participação pela primeira vez na história no desfile militar comemorativo do 208º aniversário da independência do país em 16 de setembro de 2018, no qual as Forças Armadas apresentaram ao povo mexicano uma representação do pessoal que participou de Operações de Paz da ONU.

3. A inauguração do Centro Unificado de Treinamento para Operações de Paz do México (CECOPAM) em 1º de outubro de 2018, no qual o General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretário de Defesa Nacional afirmou que o Centro:

São ensinados, na primeira fase, os cursos para Oficiais de Estado e Especialistas em Missão Militar das Nações Unidas e, na segunda fase, os cursos para contingentes, policiais, para civis que trabalham em ambientes instáveis e para relações civil-militares no ambiente das Nações Unidas. Que a implementação deste tema visa treinar militares, policiais e civis mexicanos, e eventualmente estrangeiros, para desempenhar com eficiência nas Operações de Paz, treinar unidades e agências circunstanciais das Forças Armadas Mexicanas, para gerar doutrina para operações de paz para as Forças Armadas, no âmbito de sua competência; Mantém a ligação com outras instituições similares, dentro de mecanismos regionais e multinacionais para o intercâmbio de experiências, boas práticas e lições aprendidas; e, por fim, assessorar os diversos ramos, serviços e órgãos das Forças Armadas do México

na inclusão de temas relacionados às Operações de Paz em seus respectivos programas de treinamento (BIENVENIDA..., 2018, n.p., tradução nossa).

Ressalta-se que o México está entre os primeiros contribuintes, visto que ocupa o 10º lugar no orçamento ordinário da ONU com uma cota pro rata de 2,257 por cento e está listado como o 23º contribuinte para o orçamento de Operações de Manutenção da Paz (PKO) com uma participação de 0,4515 por cento. O México é o principal contribuinte da América Latina e Caribe (MÉXICO, 2016).

Com relação à sua participação em atividades de ajuda humanitária, o México tem apoiado a comunidade internacional por meio das organizações que fazem parte da ONU, bem como unilateralmente por meio do envio de suas Forças Armadas e outros órgãos da administração pública federal, destacando o apoio nas seguintes catástrofes: “terremotos no Haiti e no Chile em 2010. Nos tsunamis da Indonésia em 2004 e no Japão em 2011, no furacão Katrina nos Estados Unidos em 2005, no furacão Mitch na América Central em 1998, no terremoto no Equador em 2017, bem como no incêndio florestal na Nicarágua, em abril de 2018” (PELCASTRE, 2018). Além das atividades de apoio declaradas anteriormente, por meio da Agência Mexicana de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (AMEXCID), ações de ajuda humanitária têm sido coordenadas em várias partes do mundo com recursos financeiros, materiais e de Dependências do Governo Federal e da Comissão Federal, como Eletricidade e a Comissão Nacional de Florestas, entre outros (MÉXICO, 2017).

### 3 CONCLUSÃO

As Operações de Paz da ONU iniciaram o desenvolvimento e evolução de sua doutrina a partir do momento em que a primeira operação de manutenção da paz foi implantada no ano de 1948, derivada das lições aprendidas e das experiências vividas durante o desenvolvimento das diferentes tarefas estipuladas nos mandatos e de todas as experiências e observações feitas pelas tropas destacadas no campo.

No período de 1948 a 1990, o desenvolvimento da doutrina foi limitado, uma vez as Operações de Paz foram implantadas para atender conflitos interestaduais, de acordo com o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e em estrita observância dos princípios básicos de ação, com a participação de pessoal e unidades militares e a incipiente atividade de alguns civis interagindo sob as regras do comandante militar. Nesse período, as implantações são feitas para proteger os Estados-nação como um todo.

É até a década de noventa que as operações de paz experimentam uma evolução mais rápida associada à diversidade de tarefas que foram adicionadas para atender em tempo hábil a necessidade crescente de destacamentos orientados principalmente para resolver os problemas gerados pelos conflitos nacionais de natureza política/religiosa/tribal em ambientes cada vez mais perigosos e muitas vezes sem o consentimento de nenhuma das partes; durante a segunda metade desse período, a participação da polícia e do pessoal civil aumenta e as Missões Políticas

Especiais aparecem para lidar com os conflitos de forma integrada; um ponto de inflexão nessas operações foram as experiências vividas na Somália, Ruanda e Kosovo, situações que obrigaram as Nações Unidas a estudar e adaptar a doutrina das operações para evitar as atrocidades como as ocorridas nesses países. O desdobramento das operações começa sob a figura dos capítulos VII e VIII da Carta das Nações Unidas e o respeito e a promoção dos direitos humanos passa a ter maior importância.

A partir do ano 2000 em diante, o desdobramento das operações tem continuado com a atenção em conflitos de natureza internacional em sua maioria e como produto de sua evolução doutrinária são deflagradas com ordens específicas de acordo com a problemática existente, principalmente sob a figura de os capítulos VII e VIII, predominando as Missões Políticas Especiais vinculadas às Operações Multidimensionais de Manutenção da Paz. Neste período, a proteção de civis, as atividades de ajuda humanitária e a participação das mulheres neste tipo de operação são particularmente importantes.

Para compilar a evolução doutrinária das operações, a partir de 1992, iniciamos com a apresentação de relatórios e diversos estudos nos quais se propõe uma série de medidas para melhorar o seu desempenho, com particular relevância ao denominado “Um programa para paz” apresentado pelo Secretário-Geral em 1992 e o chamado “relatório Brahimi” elaborado em 2000, por apresentarem um esboço geral da situação em que se encontravam as Operações de Paz no final da Guerra Fria e no início do século atual, respectivamente; Estabelecendo em ambos os relatórios uma série de propostas destinadas a solucionar os problemas apresentados pelas operações acima mencionadas em seus diferentes âmbitos de ação.

Durante os primeiros anos de vida da ONU, o governo mexicano participou de forma preponderante em diversos fóruns da organização, particularmente durante a gestão do presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), na qual foram enviados observadores militares às primeiras Missões de Manutenção da Paz implantadas nos Bálcãs entre 1947 e 1950 e na Caxemira em 1949. Passado o período referido, o México demonstrou a sua vocação pacifista e em estrita adesão aos seus princípios norteadores da política externa, especialmente o da não intervenção, participou ativamente com o envio de pessoal de 1950 a 1992 (42 anos), nos quais, como o presidente Carlos Salinas de Gortari ordenou, a participação de 120 policiais na operação implantada na República de El Salvador. Outras participações foram no Timor Leste em 1999, sendo Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, e no Haiti em 2004 sob a presidência de Vicente Fox Quezada, em atividades de assistência eleitoral com funcionários do Instituto Eleitoral Federal.

A declaração do Senhor Enrique Peña Nieto, Presidente do México, em 24 de setembro de 2014, durante a 69ª sessão da Assembleia Geral, a respeito da retomada da participação em Operações de Paz, abre um precedente na história das relações exteriores do México e reafirma o seu compromisso com a paz e segurança internacionais. No referido comunicado, o Presidente do México estabeleceu as condições para tal participação: Será feita de forma gradual, prestando especial atenção às situações de natureza humanitária, à existência de cessação de hostilidades, à existência de uma ordem clara e à aceitação expressa do estado receptor. Até outubro de 2018, 78 elementos foram destacados (77 das Forças Armadas e um da Polícia Federal), sendo 11 mulheres.

Do exposto, pode-se concluir que a evolução das Operações de Paz da ONU desde a sua criação e até 2018, não foi determinante para a participação do Estado Mexicano neste tipo de operação, uma vez que esta decisão obedeceu a situações internas e fundamentadas no julgamento do grupo no poder à época. No conceito de que tal participação sempre esteve de acordo com os princípios norteadores da política externa mexicana (Não-intervenção), além do fato de que atualmente as capacidades do país estão sendo buscadas por meio do desenvolvimento de atividades de ajuda humanitária, um ramo no qual as Forças Armadas mexicanas e outros órgãos da administração pública tiveram uma participação de destaque em diferentes partes do mundo.

## Referências

ACNUR. Comité Español. Países de la ONU: ¿cuáles forman parte y cuándo se adhirieron?. Madrid: ACNUR, 2017. Available at: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/paises-de-la-onu-cuales-forman-parte-y-cuando-se-adhirieron>. Access: Sep 10, 2018.

ARGÜELLES ARREDONDO, C. G. **Revista Internacional de la Universidad Autónoma de Mexico, Ciudad de México**, n. 119. May 2014. [Sección] Reseñas. Reseña de: GARZA ELIZONDO, H.; SCHIAVON, J. A.; VELÁZQUEZ FLORES, R. (ed.). **Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2014. Available at: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/54660>. Access on: Jan 29, 2020.

BIENVENIDA al Centro de entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México. Ciudad de Mexico: Defensa Nacional, oct. 2018. 1 video (1 min 37s). Publicado por canal: Defensa Nacional. Available at: [https://www.youtube.com/watch?v=clA7Zhllwac&ab\\_channel=DefensaNacional](https://www.youtube.com/watch?v=clA7Zhllwac&ab_channel=DefensaNacional). Access on: Mar 31, 2020.

BRAHIMI, L. **Recommendations of the high-level group on peace operations**. New York: United Nations, 2000.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Available at: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007&lng=en&nrm=iso). Access on: Mar 30, 2020.

MÉXICO. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Acciones y programas. **Ayuda humanitaria y prevención de desastres**. Ciudad de México: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2017. Available at: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/ayuda-humanitaria-y-prevencion-de-desastres-29331>. Access on: Mar 30, 2020.

MÉXICO. Congreso. Camara de Diputados. **Ley orgánica de la Administración Pública Federal**: nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976: texto vigente da reforma publicada en 2018. Ciudad de Mexico: Camara de Diputados, 2018a.

MÉXICO [Constitución (1917)]. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**: Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917: texto vigente última reforma publicada DOF 11-03-2021. Ciudad de Mexico: Camara de Diputados, 2018b.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, mayo 2007. Available at: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989401](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401). Access on: Jan 11, 2021.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. **Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México**, mayo 2013. Available at: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013). Access on: Mar 30, 2020.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Búsqueda. **Búsqueda de trámites, información y participación ciudadana**. Ciudad de México: Gobierno de México, 2018c. Available at: <https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93&site=sre&q=participacion+de+la+semar+en+operaciones+de+paz>. Access: Oct 13, 2018.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Documentos. **Documento de posición de México en el 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas**. Ciudad de México Gobierno de México, 2014. Available at: <https://www.gob.mx/sre/documentos/documento-de-posicion-de-mexico-en-el-69-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas>. Access on: Oct 22, 2018.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. Misión permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas ONU. **Presencia historia de México en la ONU**. Ciudad de México: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2016. Available at: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/meo/presencia-historica>. Access: Oct 22, 2018.

PELCASTRE, J. Mexican armed forces bring humanitarian aid to partner nations. **Dialogo**: digital military magazine, Ciudad de México, May 14, 2018. Available at: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/mexican-armed-forces-bring-humanitarian-aid-partner-nations>. Access on: Oct 22, 2018.

RAMÍREZ VÁZQUEZ, B. **La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México**. 2001. Tesis (Licenciatura em Relaciones Internacionales) – Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México, 2001. Available at: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/ramirez\\_v\\_b/](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ramirez_v_b/). Access on: Mar 30, 2020.

REPÚBLICA DOMINICANA. Embajada (México). Comunicados. **México envía el primer Policía Federal a las operaciones de la paz de la ONU**. Santo Domingo: Embajada de México, [2018]. Available at: <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/comunicados/807-mexico-envia-el-primer-policia-federal-a-las-operaciones-de-la-paz-de-la-onu>. Access on: Mar 31, 2021.

RODRIGUEZ AÑUEZ, M.; PRADO LALLANDE, J. P. The foreign policy of Mexico towards Latin America and the Caribbean during the presidency of Felipe Calderón. **Miriada**, Buenos Aires, v. 7, n. 11, p. 11-34, 2015. Available at: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/3450/4282>. Access on: Mar 30, 2020.

TREJOGARCIA, E.; ALVAREZROMERO, M. **México y las operaciones para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas**. Ciudad de México: Camara de Diputados,

2007. Available at: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-07.pdf>. Access on: Mar 30, 2020.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. New York: United Nations, 1945. Available at: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Access on: Jan 31, 2020.

UNITED NATIONS. Completed Peacekeeping Operations. **First United Nations emergency force: UNEF 1** (November 1956 - June 1967). New York: United Nations, 2003a. Available at: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unefi.htm>. Access on: Mar 31, 2020.

UNITED NATIONS. Completed Peacekeeping Operations. **United Nations security force in west New Guinea: UNSF** (3 October 1962 – 30 April 1963). New York: United Nations, 2003b. Available at: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unsf.htm>. Access on: Oct 9, 2018.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: United Nations, 2008. Available at: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Access on: Mar 31, 2020.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. New York: United Nations, 2009. Available at: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/new-partnership-agenda-charting-a-new-horizon-for-un-peacekeeping/>. Access on: Mar 31, 2020.

UNITED NATIONS. Department of Political Affairs. **Diplomacy, action, prevention**. New York: United Nations, 2014. Available at: <https://www.un.org/undpa/es/diplomacy-mediation>. Access on: Oct 25, 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Final Document of the 2005 World Summit**. New York: United Nations, 2005.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the High Level Independent Group on Peace Operations uniting strengths for peace: politics, alliances and people**. New York: United Nations, 2015. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations>. Access on: Mar 31, 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the Secretary General "A peace program"**. New York: United Nations, 1992.

UNITED NATIONS. General Secretary. **Organization the Department of Peacekeeping Operations**. New York: United Nations, 2010a.

UNITED NATIONS. **A more secure world: our shared responsibility: report of the high-level group on threats, challenges and change.** [New York]: United Nations, 2004. Available at: [https://www.un.org/ar/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](https://www.un.org/ar/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf). Access on: Mar 28, 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1509: the situation in Liberia.** New York: United Nations, 2003c. Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/1509>. Access on: Jan 11, 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1925: the situation concerning the Democratic Republic of the Congo.** New York: United Nations, 2010b. Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/1925>. Access on: Jan 11, 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Security council members.** New York: United Nations, [2017]. Available at: <http://www.un.org/es/sc/members/>. Access: Sep 15, 2018.

UNITED NATIONS. **Supplement to an Agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations.** New York: United Nations, 1995. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/168325>. Access on: Mar 31, 2020.

VELÁSQUEZ FLORES, R. Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México. 2. ed. México: Plaza y Valdes, 2007.



# River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): um potencial ponto de conflito entre Índia e China

*River Brahmaputra (Yarlung Tsangpo): a potential flashpoint between India & China*

**Resumo:** A China e a Índia são os dois países mais populosos do planeta, situados no Grande Himalaia. Além disso, são os países com as economias em crescimento mais rápido e, portanto, com extrema necessidade de recursos. Sendo energia e água os principais recursos para garantir o crescimento econômico, os dois países estão desenvolvendo capacidades diplomáticas e militares para ter acesso a esses recursos. A questão relacionada à água é mais regional e envolve conflito de interesses com países vizinhos. Recentemente, ambos demonstraram assertividade política e agressividade de recursos sem precedentes na questão do compartilhamento da água de um importante rio do Himalaia, o Brahmaputra. Este artigo tem como objetivo examinar a disputa declarada de compartilhamento de água entre a Índia e a China, com o objetivo de verificar a probabilidade de se tornar um ponto crítico para um conflito militar total entre os dois gigantes asiáticos.

**Palavras-chave:** Segurança hídrica. Guerras por água. Diplomacia da Água. Comportamento dos Estados Ribeirinhos.

**Abstract:** China and India are the two most populated countries on earth siting astride the Great Himalayas. Also, they are the fastest growing economies and hence extremely resource hungry. Energy and water being the key resources to guarantee sustained economic growth, both countries are developing diplomatic and military capacities to have secure access to these resources. Recently, both the powers have shown unprecedented political assertiveness and resource aggressiveness on the issue related to water sharing of an important Himalayan river, namely, Brahmaputra. This seemingly conventional political issue is essentially interlinked to complex existential concerns like water security for burgeoning population and industry, food security and sustained economic growth for both the countries. This paper aims at examining the stated water sharing dispute between India and China with a view to ascertain the likelihood of it becoming a flashpoint for an all-out military conflict between the two Asian giants.

**Keywords:** Water Security. Water Wars. Water Diplomacy. Behavior of Riparian States.

**Manmeet Randhawa**

Indian Army.

New Delhi, India.

manmeetrandhawa@gmail.com

**Recebido: 01 abr. 2020**

**Aceito: 14 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



“A segurança da água para nós é uma questão de segurança econômica, segurança humana e segurança nacional porque vemos potencial para aumentar a agitação, os conflitos e a instabilidade sobre a água”.

Hillary Clinton (Secretária de Estado dos EUA, 22 de março de 2011, Dia Mundial da Água, Nossa tradução)

## 1 INTRODUÇÃO

A Índia e a China são duas civilizações antigas conectadas no tempo, mas distantes em quase todos os outros aspectos. O que isolou as duas civilizações não é qualquer animosidade tradicional, mas a inexpugnabilidade do poderoso Himalaia. Essas vastas montanhas também eram as fronteiras tradicionalmente aceitas entre as duas nações, com seus recursos compartilhados pacificamente pela população local de ambos os lados. Este conceito de "fronteiras" não era comum nem bem compreendido pelas potências coloniais ocidentais, que se adaptaram a esses acordos de fronteira e deixaram um legado de conflito entre os Estados-nação ao delinear as fronteiras sem equilibrar as realidades geográficas com as realidades sociais. Consequentemente, apesar de uma guerra sangrenta em 1962 e vários conflitos militares locais e impasses, as questões de limites e desacordos sobre o compartilhamento de recursos hídricos aninhados no Himalaia continuam a hifenizar a relação sino-indiana, mesmo após sete décadas de independência. As relações sino-indianas se tornaram ainda mais complexas nos últimos anos. Apesar do constante aumento do comércio bilateral, as relações continuam tensas devido ao ambiente de suspeita mútua, competição econômica e disputas de fronteira. Foi amplamente notado por cientistas políticos que a coexistência da Índia e da China no sistema internacional de estados é altamente incomum, pois ambos aspiram ao status de superpotência e compartilham uma fronteira. Ambos os lados têm tentado restaurar seu relacionamento com várias medidas de criação de confiança, como visitas recíprocas de estado, assinatura de vários acordos bilaterais, exercícios militares conjuntos e fortalecimento do comércio bilateral. No entanto, essas medidas de criação de confiança foram minados por crises intermitentes que irromperam por causa das disputas históricas. O mais recente e importante é a ansiedade que se agita entre os dois países sobre a questão crítica do alegado desvio chinês dos rios que desembocam na Índia.

A China com uma população de 1,3 bilhão é uma das nações mais secas do mundo e tem muita sede de água. Com o desafio de escassez aguda e distribuição desproporcional e inversa dos recursos hídricos dentro de seus limites, o desvio das águas existentes, o rejuvenescimento dos sistemas fluviais existentes e o controle de novas fontes de água doce são uma compulsão para a China. A Índia, por outro lado, responde por cerca de 17% da população mundial, mas apenas 4% dos recursos mundiais de água doce (POPULAÇÃO, 2018c). A distribuição desses recursos hídricos por toda a vasta extensão do país também é desigual. O crescimento populacional contínuo está colocando uma enorme pressão sobre seus recursos hídricos. Sem aumento proporcional na disponibilidade e uma demanda cada vez maior, a segurança hídrica

para a Índia está emergindo como uma questão de extrema urgência. O remédio para essa situação difícil, tanto para a China quanto para a Índia, está aninhada nas geleiras do poderoso Himalaia. Com quase quinze mil geleiras e vasta cobertura de neve medindo aproximadamente 1.400 quilômetros cúbicos de volume, o Himalaia é a maior fonte de recursos de água doce e um ponto estratégico comum para a Índia, China, Nepal, Butão e Bangladesh.

O que é de importância vital é que a China controla a região Transimalaia do Tibete, através da qual fluem a maioria dos rios originários do Himalaia, tornando-se assim o estado ribeirinho superior<sup>1</sup>. Na última década, a China começou a construir barragens sobre o rio Brahmaputra para projetos hidrelétricos. Desde então, houve um aumento na assertividade política e na agressividade dos recursos entre a China e a Índia, em relação ao compartilhamento da água do Brahmaputra. Os debates recentes na China sobre o aumento do escopo do projeto de desvio Sul-Norte para incluir as águas de Brahmaputra agora elevaram os níveis de ansiedade nos estados ribeirinhos mais baixos da Índia e Bangladesh para um novo nível. Em uma era em que os crescentes laços econômicos são a única esperança de derreter nas relações Sino-Índia em deterioração, uma questão sociopolítica envolvendo o sustento da população de 100 milhões de indianos provavelmente gerará faíscas que podem iniciar um incêndio imparável.

## 2 ESCOPO

Este artigo examinará a disputa sino-indiana pela água sobre o rio Brahmaputra por seu potencial de se tornar um ponto de inflamação de um conflito militar em grande escala entre a China e a Índia. Como as guerras são assuntos complexos, o processo de análise não pode se restringir apenas às dimensões de escassez de água e segurança da disputa. As análises abrangentes devem, portanto, incluir fatores adicionais que provavelmente influenciarão a tomada de decisão política dos dois Estados quando a segurança da água for ameaçada. Os seguintes fatores serão analisados no artigo:

- Segurança hídrica e perspectiva histórica das guerras hídricas.
- Desafio de escassez de água na Índia e China.
- Dinâmica da disputa da Brahmaputra.
- Ambiente político e importância dos sentimentos populares na Índia e na China.
- Ambiente econômico e custo de guerra.
- Externo jogo poderoso por terceiros.
- Tecnologia como possível impedimento de guerra.

---

1 O Tibete fica em uma região conhecida como Transimalaia. Como o termo sugere, o Tibete está além da faixa principal do Himalaia. A própria região Transimalaia é uma região montanhosa mal definida que cobre uma área de cerca de 1.000 km (600 milhas) e com uma largura que varia de 225 km (140 milhas) a cerca de 32 km (20 milhas). No Tibete, fica a região do vale do rio que se estende por cerca de 1.000 km de oeste a leste. O rio Brahmaputra (conhecido no Tibete como Yarlung Tsangpo) flui do oeste para o leste na maior parte desta região. O planalto tibetano é a origem de alguns dos maiores rios do Himalaia. O Brahmaputra, Indus e Satluj são três rios Transimalaia que se originam no Tibete, cortam os principais formando desfiladeiros assustadores e então fluem em direção às planícies.

### 3 SEGURANÇA DA ÁGUA: ESCASSEZ DE ÁGUA

De acordo com a definição da ONU, a segurança da água é definida como "A capacidade de uma população de salvaguardar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável para sustentar a subsistência, o bem-estar humano e o desenvolvimento socioeconômico, para garantir a proteção contra o transporte hídrico poluição e desastres hídricos, e pela preservação de ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2013)". A palavra-chave aqui é "salvaguarda". Este artigo enfoca as consequências militares das iniciativas empreendidas pela China e pela Índia para proteger seus recursos hídricos. A água é um dos componentes mais críticos do ecossistema da Terra. Não haverá vida sem água. Desde sustentar as funções do corpo humano até equilibrar o clima, apoiar a agricultura e o desenvolvimento industrial, a água está servindo exponencialmente a mais pessoas e a muitos usos. Isso torna o acesso a um abastecimento de água limpa e confiável crucial para a sobrevivência humana e o progresso sustentável. O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos<sup>2</sup> é um relatório anual e temático que enfoca diferentes questões hídricas estratégicas a cada ano e tem como objetivo fornecer aos tomadores de decisão as ferramentas para implementar o uso sustentável de nossos recursos hídricos. Inclui também aspectos regionais, focos, exemplos e histórias, tornando o relatório relevante para um amplo leque de leitores, em diferentes níveis e em diferentes áreas geográficas. Infelizmente, a água doce é um recurso cada vez mais escasso e precioso. Menos de 2,5% de toda a água da Terra é doce e quase 50% dela está na forma de gelo polar e geleiras de alta altitude em todo o mundo. Com o aumento do consumo, da poluição e das mudanças climáticas, essa quantidade marginal está diminuindo ainda mais em um ritmo rápido. "A disponibilidade global de água doce per capita despencou mais de 60 por cento desde 1950." É relatado que na virada do milênio em 2000, mais de um bilhão de pessoas não tinham acesso a água potável (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

De acordo com um artigo recente de coautoria do presidente do Departamento de Engenharia da Água da Universidade de Twente na Holanda e de um especialista em escassez de água do Instituto Johns Hopkins da Água, aproximadamente 66% da população mundial, ou mais de quatro bilhões de pessoas vivem em áreas com grave escassez de água. Destes quatro bilhões de pessoas, um bilhão vive na Índia e 900 milhões vivem na China; a maioria de suas populações vive, portanto, em áreas de grave escassez de água (HOEKSTRA; MEKONNEN, 2016). Em 2006, um Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre a escassez de água afirmava que "a China logo se tornará o país com maior escassez de água no Leste e Sudeste Asiático" A escassez de água também está ligada à disponibilidade de alimentos. A agricultura é responsável por 70% de todo o consumo global de água, em comparação com 19% para a indústria e cerca de 11% para o consumo de água potável. O Strategic Foresight Group, um proeminente grupo de pesquisa com base na Índia que publica extensivamente sobre mudanças climáticas e questões ambientais, projetos que tanto a Índia quanto a China enfrentarão um declínio de 30 a 50 por cento na produção de arroz e trigo até 2050 devido aos "efeitos cumulativos da água escassez, degelo glacial, padrões de precipitação perturbadores, inundações, desertificação, poluição e erosão do solo" (SHALIZI, 2006).

2 Em inglês, World Water Development (WWDR).

### 3.1 Guerras por água: as nações lutam a guerra pela água?

Aqueles que se preocupam com a crise da água e seu futuro estão divididos essencialmente em duas escolas. Uma escola indica que a água, como fonte de conflito, tem mais probabilidade de ocorrer dentro dos países do que entre eles. Ele se concentra na água como uma fonte de cooperação e como um ímpeto para cientistas e líderes políticos usarem a ciência moderna e a tecnologia avançada para criar novas soluções e buscar alternativas adequadas. A outra escola argumenta que a escassez de água, como fonte de conflito, será cada vez mais de natureza interestadual e examina os conflitos induzidos pela água. Esta escola, no entanto, deixa claro que "os recursos hídricos raramente têm sido a única causa de conflito", mas devem ser vistos como uma "função das relações entre fatores sociais, políticos e econômicos, incluindo o desenvolvimento econômico." Esta escola também avalia o papel da água como ferramenta e arma (política e militar) em conflitos causados por outros fatores. Não há nenhuma evidência empírica clara sugerindo que a água seja o principal gatilho para uma grande guerra entre dois Estados-nação. O Pacific Institute, um grupo de pesquisa criou um cronograma de 5000 anos categorizando conflitos relacionados à água onde a água foi usada como 'gatilho' e/ou 'arma'<sup>3</sup>. O banco de dados lista 551 conflitos em todo o mundo. Embora o banco de dados indique 224 conflitos em que a água foi o gatilho, a maioria deles saiu como pequenas rixas intra-estaduais e outros sendo limitados a escaramuças ou demonstração de força. Curiosamente, a base de dados mostra o uso da água como arma em grande número de conflitos em todo o mundo para alcançar uma culminação favorável e/ou rápida para o conflito e também para forçar os próprios termos ao adversário. A água pode ser usada como arma durante um conflito e não iniciar o conflito em si.

Figura 1 - Perspectiva histórica dos conflitos pela água em todo o mundo



Fonte: Pacific Institute (2019).

3 Fundado em 1987 e com sede em Oakland, Califórnia, o 'Pacific Institute' trabalha para criar um planeta mais saudável e comunidades sustentáveis. Conduzimos pesquisas interdisciplinares e fazemos parcerias com as partes interessadas para produzir soluções que promovam a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e a igualdade social na Califórnia, nacional e internacionalmente.

Um sentimento semelhante é repetido por Juha Uitto, do Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, e Aaron Wolf, professor de geografia da Universidade Estadual de Oregon. Em seu relatório, eles argumentam que, embora sejam conhecidos apenas uma guerra e sete casos de violência aguda relacionada à água, houve mais de 3.600 tratados relacionados à água ao longo dos anos, refletindo um forte histórico de cooperação em conflitos em questões relacionadas à água (UITTO; WOLF, 2002)<sup>4</sup>. Apesar da falta de evidências empíricas sobre o assunto, grande número de estudos e artigos publicados por especialistas em escassez de água e futuro das guerras hídricas apontam para a armamentização da água com a certeza de se tornar o estopim de guerras futuras (HILL, 2016). Os argumentos que profetizam a inevitabilidade das guerras pela água estão ganhando ampla aceitação em todo o mundo, tanto por governos quanto por militares. O assunto está sendo discutido e debatido extensivamente em fóruns internacionais e instituições militares semelhantes.

Cada vez mais a literatura apoiando a possibilidade de guerras pela água está surgindo e a ideia está sendo reforçada como nunca antes. Na ausência de evidências empíricas do passado, os estudiosos estão modelando sua avaliação de risco futuro com base nos dados previstos de uso e escassez de água no futuro, juntamente com a resposta comportamental de indivíduos, sociedades e governos aos efeitos da escassez. Deve-se entender que enquanto no passado a segurança hídrica tinha em grande parte uma dimensão econômica com relação a um estado ou região, a escassez prevista no futuro terá uma consequência mais direta na extensão da crise existencial, para onde bilhões de pessoas estão indo não tem acesso a água potável. Apesar das evidências consideráveis de cooperação no uso da água, vários argumentos vinculam a escassez de água aos conflitos armados. Embora os estados não tenham lutado exclusivamente pelo acesso à água, o aumento da escassez de água, quando combinado com outros fatores, como posicionamento rio acima-rio abaixo, vínculos de soberania e instabilidade política, pode levar à guerra. A China e a Índia podem não ser uma exceção a esta regra.

### 3.2 Desafios da escassez de água na Índia

A Índia representa cerca de 17% da população mundial, mas apenas 4% dos recursos mundiais de água doce. A distribuição desses recursos hídricos por toda a vasta extensão do país também é desigual. As crescentes demandas de recursos hídricos pela crescente população da Índia e a diminuição da qualidade dos recursos hídricos existentes devido à poluição e às necessidades adicionais para atender ao crescimento industrial e agrícola em espiral da Índia levaram a uma situação em que o consumo de água está aumentando rapidamente enquanto o fornecimento de água doce a água permanece mais ou menos constante. A pressão da demanda de água para a Índia é motivo de preocupação.

<sup>4</sup> Os sete casos são: entre a Índia e o Paquistão em 1948 sobre o acesso à bacia do Indo; entre a Síria e Israel em 1951 sobre os projetos israelenses de água na bacia de Huleh; entre o Egito e o Sudão em 1958 sobre o rio Nilo; entre a Somália e a Etiópia em 1963-1964 sobre a água no deserto de Ogaden; entre Israel e Síria em 1965-1966 sobre os planos árabes para desviar o rio Jordão; entre o Iraque e a Síria em 1975 sobre o Eufrates; e entre a Mauritânia e o Senegal em 1989-1991 sobre o pastoreio ao longo do rio Senegal. Ver Wolf (1998, p. 256).

O Banco Mundial em seu relatório de 1999 indica que a demanda geral de água aumentará de 552 BMC (Bilhões de Metros Cúbicos) para 1050 BMC até 2025, o que exigirá o uso de todos os recursos hídricos disponíveis no país. A disponibilidade de água per capita de acordo com o relatório caiu de mais de 5.000 metros cúbicos por ano em 1947 para menos de 2.000 metros cúbicos por ano em 1997 e em 2025, este número cairá ainda mais para 1.500 metros cúbicos por ano, o que está bem abaixo o nível em que o estresse hídrico é considerado ocorrer. O relatório também lista seis das 20 principais bacias hidrográficas da Índia abaixo do limite de escassez de água de 1.000 metros cúbicos por ano (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2018c). O Relatório Mckinsey (2009) sugere que até 2030, a demanda de água na Índia crescerá para quase 1,5 trilhão m<sup>3</sup>, principalmente impulsionado pelo crescimento populacional e pela necessidade interna de arroz, trigo e açúcar. De acordo com o Relatório, o abastecimento atual de água é de aproximadamente 740 bilhões de m<sup>3</sup> (2030 WATER RESOURCES GROUP, 2009).

A interação de alimentos, energia e água dentro do contexto complexo de aumento populacional, aumento dos padrões de vida e limitações de recursos apresenta desafios interligados para políticas ambientais sustentáveis. Claramente, a segurança da água na Índia está profundamente ligada ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do país. Portanto, uma necessidade crescente de sincronizar as medidas internas de gestão da água com as políticas ribeirinhas externas é crítica. Embora a Índia tenha baixo consumo de água per capita, ela é deficiente no uso eficiente da água em todos os setores. O crescimento populacional contínuo e o impacto do aquecimento global, juntamente com uma conservação inadequada e um enorme desperdício, estão colocando uma enorme pressão sobre os recursos hídricos. Sem aumento proporcional na disponibilidade de água e uma demanda cada vez maior, a segurança hídrica para a Índia está emergindo como uma questão de extrema urgência. A maioria dos rios do norte da Índia se originam no Tibete. A China anexou o Tibete em 1950 e ganhou o controle das geleiras do Himalaia na região onde alguns dos maiores rios do mundo nascem e fluem para o sul e sudeste da Ásia. A China fortaleceu seu controle político e econômico sobre o Tibete, onde a Índia e a China têm uma disputa de fronteira complexa e não resolvida. Há temores generalizados na Índia de que o desvio das águas do Yarlung-Tsangpo pela China, para atender à alta demanda em seu árido norte, cause desequilíbrio hidrológico na parte nordeste da Índia e escassez em Bangladesh, o que por sua vez afetará as relações ribeirinhas.

### 3.3 Desafios de escassez de água na china

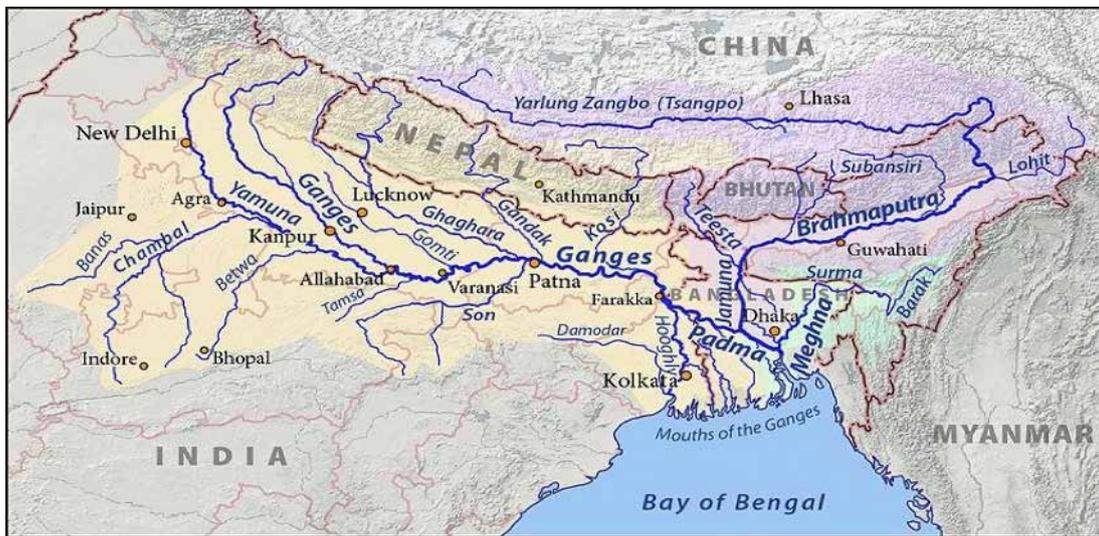
A China é um país com muita sede e uma das nações mais secas do mundo. Com uma população de 1,3 bilhão de habitantes e muitos de seus rios poluídos e assoreados, a água, sem dúvida, se tornou um bem estratégico valioso. Em 2004, a água disponível per capita da China era uma das mais baixas do mundo para um país populoso, enquanto isso, a demanda por água está crescendo mais de 10% ao ano nas cidades chinesas e mais de 5% ao ano em suas indústrias (SHALIZI, 2006). Este declínio abrupto na água disponível piorou a já crítica escassez de água potável para a enorme população da China. Mais de 25% de todos

os chineses não têm acesso a água potável. Quase metade das 668 maiores cidades da China estão com falta de água, com 108 identificadas como "graves" e 60 como "críticas". Em 2030, o governo chinês prevê que a escassez anual de água doce no país chegará a 200 bilhões de metros cúbicos (PAK, 2016). O agravamento da escassez de água na China é exacerbado pelo aumento da poluição em escala histórica. Devido à escassez de recursos hídricos na China, as águas subterrâneas desempenham um papel fundamental no fornecimento de água potável para a enorme população da China. 70 por cento da população da China de 1,3 bilhão bebe água subterrânea. De 660 cidades na China, mais de 400 cidades obtêm água potável de águas subterrâneas. Mais de 80% dos aquíferos subterrâneos da China, que fornecem 70% da água potável do país, estão poluídos. Mais da metade da população da China bebe água contaminada com lixo orgânico. Mais de 75% das águas superficiais que fluem ao longo dos rios da China não são seguras para beber ou pescar e 30% são inadequadas para a agricultura e a indústria (LIN, 2016). O problema da água na China também tem uma dimensão regional severa; o sul tem a preponderância de água enquanto o norte tem a maior demanda. Isso criou uma disparidade regional significativa que está piorando com o tempo. Enquanto 45% da população da China e 60% de sua agricultura estão no norte, a região tem apenas 13,8% da água doce. Em termos per capita, a quantidade de água disponível no norte é cerca de 25% da disponível no sul. Para corrigir esses desequilíbrios, a China embarcou em um projeto massivo de transferência de água conhecido como Projeto de Desvio de Água Sul-Norte. Iniciado em 2002, o projeto consiste em três rotas planejadas: leste, centro e oeste. Mais sobre este assunto será discutido nos parágrafos subsequentes.

#### **4 A DISPUTA DE ÁGUA BRAHMAPUTRA**

O Brahmaputra é um dos principais rios da Ásia que atravessa a China, Índia e Bangladesh. De seu comprimento total de 2.880 km, o rio cobre a maior parte de sua jornada no Tibete como Tsangpo. Tsangpo ou Brahmaputra flui 1.625 km no Tibete paralelo à cadeia principal do Himalaia antes de entrar na Índia através de Arunachal Pradesh perto de Gelling. Antes de entrar na Índia, o rio passa por Pi (Pe) no Tibete e repentinamente vira para o norte e nordeste e corta um curso através de uma sucessão de grandes gargantas estreitas entre a montanha Gyala Peri e Namjabarwa (Namcha Barwa). Na Índia, o rio flui através dos estados de Arunachal Pradesh, Assam, West Bengal, Meghalaya, Nagaland e Sikkim compreendendo uma área total da bacia de 197316 km<sup>2</sup>, que é 5,9% da área geográfica total do país (GOSWAMI, 2008). O rio é conhecido como Siang em Arunachal Pradesh. O rio Siang encontra dois outros grandes afluentes, Dibang e Lohit, no oeste de Sadiya, em um lugar chamado Kobo. A partir desse ponto de confluência, o rio é conhecido como Brahmaputra até entrar em Bangladesh. Da área total de captação do rio, 50,5% estão no Tibete, 33,6% na Índia, 8,1% em Bangladesh e 7,8% no Butão. Na Índia, a viagem do rio Brahmaputra tem 918 km de extensão. Ele tem uma importância especial para a economia indiana, pois representa quase 29% de todas as águas superficiais dos rios da Índia e abrange cerca de 44% do potencial hidrelétrico total da Índia (GOSWAMI, 2008).

Figura 2 - Mapa do rio Brahmaputra



Fonte: Brahmaputra River (2018c).

Do lado da China, suas atividades de desenvolvimento no Brahmaputra estão atualmente limitadas à construção de séries de barragens hidrelétricas. A China anunciou planos para construir quatro barragens ao longo do Brahmaputra, no Tibete. Uma dessas instalações, ou seja, a Barragem de Zangmu, está atualmente em operação e tem uma capacidade instalada total de 510.000 quilowatts-hora. Um uso mais polêmico do Brahmaputra está na proposta da China de desviar o rio para atender às necessidades domésticas, especialmente para irrigação. Conforme mencionado anteriormente, a China enfrenta sérios desafios de escassez de água em nível nacional atualmente. Os limitados recursos hídricos da China estão ainda mais distribuídos de forma desigual, esta situação foi agravada por fatores como controles de poluição fracos, esforços de conservação insuficientes e métodos de irrigação ineficientes. Para remediar essa grande divisão de água entre o norte e o sul, a China deu início a um grande projeto de desvio de água entre o sul e o norte para transferir um total de 38 a 48 bilhões de metros cúbicos de água anualmente. Anunciado oficialmente pelo Conselho de Estado da China em 2002, o projeto previa o desvio de águas ao longo de três rotas diferentes - uma rota oriental, uma rota central e uma rota ocidental. Os projetos de desvio de água ao longo das duas primeiras rotas já foram concluídos e estão transferindo água dos rios Yangtze e Han da China, no sul, para o rio Amarelo, no norte. A terceira rota ainda está em desenvolvimento. Ele desviará afluentes para a porção montante do Rio Yangtze, no oeste da China, para o Rio Amarelo (GLEICK, 2008). Nas últimas três décadas, vários estudiosos chineses propuseram desviar o Brahmaputra como uma solução acima e além do plano oficial de desvio de água Sul-Norte. O plano mais conhecido, apresentado por um pesquisador sênior da Comissão de Conservação da Água do Rio Amarelo em 1990, prevê o desvio do rio por meio de uma série de canais e represas através da Província de Sichuan e para o Rio Amarelo. Outros planos foram propostos e estudados por acadêmicos da Academia Chinesa de Ciências, da Comissão do Rio Yangtze e de outros lugares

(SAMARNAYAKE; LIMAYE; WUTHNOW, 2016). Embora nenhuma proposta tenha sido oficialmente endossada, alguns acadêmicos chineses e estrangeiros afirmam que a escassez de água na China pode se tornar tão severa que o governo não terá escolha a não ser tentar explorar o Brahmaputra. Por exemplo, a escassez de água, combinada com os efeitos da mudança climática e da desertificação, pode se tornar tão intensa que um esquema mais radical para desviar o Brahmaputra será necessário. Da mesma forma, um fracasso do Projeto de Desvio de Água Sul-Norte para aliviar a escassez de água no norte da China poderia fazer um plano para desviar o Brahmaputra “muito tentador” para as autoridades da RPC.

Figura 3 - Rotas atuais e planejadas do Projeto de Desvio de Água Sul-Norte



Fonte: Samarnayake, Limaye, Wuthnow (2016). Mapa desenhado por by Mike Markowitz.

A Índia vê o plano estratégico de desvio do rio das águas de Brahmaputra no Tibete da China com grande apreensão, pois essas atividades a montante irão reduzir o escoamento e o potencial hidrelétrico que a Índia pode esperar do Rio Brahmaputra (DHAWAN, 2017). Como ribeirinho inferior, a Índia se sente vulnerável ao desvio de água e projetos de armazenamento planejados no Yarlung-Tsangpo. As questões ribeirinhas sempre têm conotações políticas. A implementação de políticas fluviais, mesmo quando puramente relacionada ao projeto, à interligação de rios ou à construção de barragens e barragens, é realizada dentro de um contexto político. Os estados ribeirinhos diferem em suas opiniões sobre o que a cooperação acarreta para eles e, não surpreendentemente, um jogo de poder se inicia. Politicamente, na Índia, a bacia está espalhada por 22 constituintes parlamentares, sendo 12 em Assam, 4 em West Bengal, 2 em Arunachal Pradesh, 2 em Meghalaya, 1 em Sikkim e 1 em Nagaland.

A Rede Sul da Ásia sobre Barragens, Rios e Pessoas<sup>5</sup> é uma rede informal que trabalha em questões relacionadas a rios, comunidades e infraestrutura hídrica de grande escala como bar-

5 Em inglês, South Asia Network on Dams, Rivers and People (SANDRP).

ragens: seus impactos ambientais e sociais, seu desempenho e questões relacionadas à governança de rios e barragens (SANDRP, 2018). Com maior foco na integração econômica dos estados do Extremo Oriente à Índia continental, esta notícia dos projetos da China não é boa para a população da Índia e para os políticos. A Índia e a China têm uma disputa de fronteira de longa data. A China reivindica partes substanciais da Índia, particularmente em Arunachal Pradesh, através do qual flui o rio Brahmaputra. A questão do limite surge na forma de cooperação significativa em questões de água. A Índia teme que a China use a água como uma ferramenta para pressionar a Índia e extrair concessões na questão da fronteira. Dado o ambiente de desconfiança entre os dois países, é difícil imaginar que a Índia aceite a China como um jogador responsável pelos ribeirinhos superiores. Além disso, não há uma lei internacional clara e aceita sobre águas compartilhadas e a China estava entre os únicos três países que votaram contra a Convenção sobre a Lei dos Usos Não-Navegacionais dos Cursos Hídricos<sup>6</sup> Internacionais na Assembleia Geral da ONU em 1997. Isso lança sombras sobre quaisquer alegações feitas pela China sobre a adesão aos princípios internacionais de boa vizinhança para com as nações ribeirinhas da região. Portanto, à medida que os recursos hídricos do Tibete aumentam a agressividade dos recursos da China em relação à Índia, é provável que aumente o potencial das questões hídricas se tornarem catalisadores para o conflito entre os dois gigantes. A Índia, por sua vez, também está procurando utilizar as águas do Brahmaputra para rejuvenescer sua encolhida bacia do Ganges e para superar os frequentes problemas de enchentes por meio de um ambicioso projeto de interligação de 60 rios. Com tais interesses políticos e econômicos, a Índia vê o represamento e o desvio das águas de Brahmaputra pela China como uma perda inaceitável de controle sobre um comum estratégico. Embora as questões políticas que giram em torno da China e do Tibete sejam complexas, não há como negar que a água ocupa o centro do interesse da China no Tibete e, portanto, a posição da China sobre a utilização das águas do Tibete provavelmente terá um impacto significativo nas relações bilaterais entre os dois países. Além disso, o endurecimento da posição da China em Arunachal Pradesh (Índia) vinculou formalmente a disputa pela água à da soberania. A reivindicação chinesa em Arunachal Pradesh não é uma mera retórica. Ao reivindicar Arunachal, está reivindicando os quase 200 milhões de cusecs de recursos hídricos do estado. É outra questão se a transferência de águas é tecnicamente viável ou não. Esta posição da China alterou a dinâmica da disputa *ibid.* De ser um problema ribeirinho regular que afeta 3% da população indígena que reside na bacia do Brahmaputra, agora se tornou um motivo de orgulho nacional para 1,2 bilhão de cidadãos indianos, que podem estar dispostos a pagar qualquer preço por isso.

#### 4.1 Ambiente político interno: papel e importância dos sentimentos populares

Conforme discutido anteriormente, o Himalaia tem funcionado tradicionalmente como fronteira impermeável entre a Índia e a China, impedindo qualquer transbordamento perceptível de valores sociais e políticos. Consequentemente, as duas civilizações evoluíram como se estivessem localizadas em duas plataformas continentais distintas. Marcadamente,

6 Em inglês, Law of the Non-Navigational Uses of International Water Courses.

enquanto a ideologia comunista estava criando raízes na China em meados do século 20, ao mesmo tempo, a Índia estava abraçando a democracia representativa do outro lado da colina. Curiosamente, enquanto o mundo passou por uma intensa guerra fria polarizada nesses valores políticos exatos, China e Índia permaneceram não alinhados e não têm histórico de conflitos militares/agitação ou crítica diplomática mútua com base na orientação política preferida um do outro. Apesar do exposto, nem tudo está bem na frente política, os desafios à estabilidade política para ambos os países não são externos, mas sim internos. Mais para a China do que para a Índia.

**China.** A China é formalmente um estado multipartidário sob a liderança do Partido Comunista da China (PCC). Embora a maioria dos estudiosos ocidentais argumente que falta ao sistema político o ingrediente vital do sufrágio universal, teoricamente o argumento não se sustenta. Todos os cidadãos adultos da República Popular da China têm permissão para votar, embora para a eleição do Deputado do Congresso Nacional do Partido, apenas os chefes locais de vilas. A partir daí, o sistema eleitoral adota o modelo hierárquico de eleição indireta (CHINA'S, 1949). Embora os expoentes do sistema político chinês possam continuar a argumentar que o modelo é democrático, não há como negar o fato de que ele é marcado por falhas intrínsecas e promoveu a centralização do poder com o PCC. Tendo aprendido lições com a desintegração da URSS, onde não havia provisão para recompensar os cidadãos por suas contribuições, os líderes chineses passaram a refinar seu modelo político para incluir a prosperidade individual ao lado do crescimento nacional. Esta medida por si só pagou ricos dividendos e resultou na retirada da pobreza de 800 milhões de chineses (CHINA..., 2017). Por mais magnífico que possa parecer, ele conectou 800 milhões de chineses informados, viajados e politicamente mais conscientes/interessados com um sistema político aparentemente arcaico que eles não têm permissão para questionar. Este arranjo é potencialmente volátil. Pesquisas recentes mostram que esses cidadãos esperam boa governança da dispensa política, implicando em crescimento econômico sustentado, boas oportunidades de emprego, infraestrutura contemporânea, acesso a água limpa, ambiente livre de poluição e sistema de saúde robusto. Visivelmente, questões como a unificação da China, desvio das águas do Tibete e conflito militar com a Índia não encontram nenhuma menção na lista ou são muito relegadas para serem consideradas (a população chinesa é aparentemente mais sensível ao compartilhamento de recursos e conflitos militares relacionados ao Japão e aos Estados Unidos Da America). Dito isso, a liderança do PCC não pode ser vista como uma disposição fraca por abandonar a ideia de unificação ou aceitar silenciosamente o aumento da presença militar de outros atores em seu chamado quintal. Consequentemente, para permanecer inquestionável internamente, a liderança política da China deve caminhar na linha tênue de alimentar sentimentos nacionalistas, sem alimentar a ideia de uma guerra no futuro próximo. Embora a questão da escassez de água diga respeito ao bem-estar dos cidadãos da China, é improvável que eles sejam emocionalmente obcecados pela água do planalto do Tibete, pois nunca tiveram acesso a esse recurso. Além disso, muitos cidadãos tendem a avaliar esta iniciativa por sua prudência econômica e implicações ambientais adversas e, portanto, podem não mostrar entusiasmo em primeiro lugar, deixe de lado a busca por uma guerra por isso.

**Índia.** A Índia é a maior democracia do mundo e teve 814,5 bilhões de eleitores politicamente participativos exercendo franquia nas eleições de 2014<sup>7</sup>. Como em qualquer boa democracia, a população da Índia desempenha um papel fundamental na condução das agendas políticas e na formulação de políticas no país. A população indiana embora extremamente nacionalista, é diversa em religião, cultura e etnia. Portanto, as questões que influenciam o eleitorado indiano vão desde a segurança dos meios de subsistência (questões relativas à terra, água, emprego, preço das commodities, etc.), liberdade religiosa e cultural até questões nacionalistas, como a resposta dos governos aos adversários das nações que desafiam a soberania da Índia ou práticas comerciais injustas e políticas monetárias do mundo ocidental. Compreendendo esse jogo, os partidos políticos indianos, principalmente quando estão no poder, tradicionalmente buscaram refúgio em culpar jogadores externos (países estrangeiros, principalmente vizinhos) por tudo o que aflige a Índia. Isso estabeleceu uma imprudência política única, onde os mestres políticos distorcem os fatos e arbitrariamente alimentam os sentimentos nacionalistas e a QE de eleitores incultos/desinformados para cobrir suas próprias falhas na governança. Os cidadãos indianos são tradicionalmente conhecidos por reagir agressivamente e emocionalmente a questões relacionadas ao conflito de interesses com outros países, particularmente China e Paquistão. Além disso, o caso instantâneo de desvio de água do rio Brahmaputra implica na redução do abastecimento de água à população que costumava utilizá-la para sua sobrevivência social e econômica. No país, onde os rios são considerados adorados como deusas e reverenciados, a questão é muito mais pessoal e uma questão de sobrevivência para muitos. Portanto, qualquer ato de desvio ou mesmo a promulgação da ideia de desvio das águas de Brahmaputra provocará uma reação séria dos 80 milhões de eleitores da região atingida em particular e de bilhões de outros em todo o país. O apelo a uma guerra total para restaurar o orgulho nacional e os direitos legais pode ocupar o centro do palco político na Índia. Seja como for, o governo indiano nunca demonstrou irracionalidade ao lidar com situações que estimulassem o conflito militar e demonstrou persistentemente grande maturidade em calibrar sua resposta em ambos nível diplomático e militar, mesmo quando se sabe que o sentimento popular está inclinado a uma solução militar. A resposta controlada, mas eficaz da Índia às repetidas provocações de organizações terroristas baseadas no Paquistão é um testemunho disso. Além disso, a crise de refugiados de Bengala Oriental de 1971 é um caso importante. O governo indiano não demonstrou urgência em responder às provocações internas e externas por uma guerra imediata com o Paquistão. A decisão de se envolver militarmente foi considerada e informada, com muitas motivações adicionais que impulsionaram a definição da campanha do que apenas a crise humanitária de refugiados (RANJAN, 2016).

#### 4.2 Ambiente econômico: guerra vs crescimento econômico sustentado

**China.** Como discutido acima, o sistema político chinês evoluiu de comunistas conformistas a um modelo comunista capitalista tolerante. Essa transformação rendeu gran-

<sup>7</sup> Disponível em : [https://www.eci.nic.in/eci\\_main1/current/GE-2014%20Color%20with%20maps\\_%2005032014.pdf](https://www.eci.nic.in/eci_main1/current/GE-2014%20Color%20with%20maps_%2005032014.pdf). Acesso em 12 de setembro de 2018

des dividendos à China por mais de 40 anos, mas agora a história está mudando e há custos a pagar para manter as tendências de crescimento positivas. A redução do crescimento do PIB, onda maciça de gastos deficitários, envelhecimento da população, compulsões para lidar com questões ambientais, modernização das forças armadas, etc. são alguns dos muitos desafios que provavelmente perturbarão a história do crescimento chinês. Embora a China tenha crescido a um ritmo espetacular no passado, ainda está longe de se tornar uma superpotência global e há uma boa possibilidade de que envelheça antes de enriquecer (ZILIBOTTI, 2017). A economia chinesa continua frágil e qualquer desafio ao seu crescimento sustentado provavelmente terá efeito direto e correspondente em questões críticas como volumes de comércio, emprego, inovação, crescimento de infraestrutura, planos de bem-estar e gastos com defesa, causando insatisfação entre a população e declínio na influência da China em assuntos globais. Ambos os resultados são cenários potencialmente arriscados para o PCC. Consequentemente, o bem-estar econômico da China provavelmente continuará sendo o foco principal do partido e a chave para sua existência incontestável. Dadas essas compulsões, a guerra é um fardo que a China mal pode arcar e um sentimento que sua disposição política tem menos probabilidade de encorajar no futuro próximo.

**Índia.** O Primeiro Ministro da Índia, Sr. Narendra Modi, em seu discurso ao povo da Índia no dia da independência, 15 de agosto de 2018, afirmou que a economia indiana é um elefante que começou a correr (INDIAN, 2018). Isso implica que a economia indiana finalmente decolou e é hora de a Índia colher os verdadeiros benefícios da globalização. A história de crescimento da economia indiana não foi tão espetacular quanto a da China. Demorou um pouco para os motores da economia se alinharem bem com a Índia e agora os indicadores domésticos e os sentimentos globais são extremamente positivos e promissores. Dito isto, a economia ainda se encontra em um estado frágil e, portanto, o governo indiano gostaria de manter o foco ininterrupto na sustentação e no fortalecimento desse impulso nos próximos anos. A guerra com um adversário forte é o pior tipo de interrupção. Embora essa possa ser a intenção, existem diferenças relevantes na composição econômica da Índia e da China. Enquanto a história econômica chinesa é baseada na manufatura e serviços, a economia indiana, embora liderada pelo setor de serviços e industrial, tem uma grande base de empregos e consumidores nas áreas rurais que dependem da renda agrícola. Vale ressaltar que, embora a participação da agricultura no PIB seja de apenas 17%, ela fornece empregos para mais de 60% da população e é, portanto, o fator de influência mais importante na política indiana (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2020). Além disso, para a população ligada à agricultura, as questões econômicas estão intimamente associadas à segurança dos imóveis, disponibilidade de água e preservação das tradições culturais. Qualquer compromisso ou ameaça às questões acima mencionadas tem o potencial de suscitar grandes desafios políticos e de segurança interna. Depois da terra, a água é o recurso mais crítico para a atividade agrícola e, portanto, os rios são vistos como um recurso socioeconômico pela população indiana. Por mais alarmantes que essas figuras pareçam, a história da bacia do Brahmaputra não é tão dinâmica quanto a do Ganges. Apenas 3% da população indígena habita a bacia do Brahmaputra com a área terrestre de 6% do país. Além disso, a atividade agrícola nesta região não é tão robusta quanto na bacia do Ganges e, portanto, prima

facie, a questão não tem muita importância econômica para a Índia. Bangladesh, com 70% de sua população morando em Brahmaputra, talvez tenha maior dependência econômica do rio. Dito isso, assim como a China, a Índia também precisa das águas do Brahmaputra para rejuvenescer a bacia do Ganges Brahmaputra, onde reside 40% de sua população (DE STEFANO; DUNCAN; DINAR *et al.*, 2010). Consequentemente, formulou-se um grande projeto de interligação de rios em nível nacional envolvendo 60 rios, do qual a interligação Ganges-Brahmaputra é uma parte. A ideia por trás da interligação dos rios é lidar com o problema da seca e inundações que afetam diferentes partes do país, enquanto diminui a dependência dos agricultores das chuvas de monções incertas. Ao contrário do projeto de desvio de água do Sul-Norte da China, este esforço é inclusivo e envolve outros dois estados ribeirinhos, a saber, Nepal e Bangladesh. Diante dessa nova dimensão, o envolvimento da população e da atividade econômica ligada à Brahmaputra adquire dimensão gigantesca com interesses transfronteiriços. A decisão unilateral da China de desviar as águas do Tibete pode ser um spoiler para este projeto dos sonhos e causar angústia aos governos e à população.

#### 4.3 Capacidades militares: custo da guerra

Os motivadores econômicos e as compulsões políticas por si só não podem levar um país à guerra. A capacidade militar é um fator chave a ser considerado ao avaliar essa possibilidade. A China e a Índia são duas potências militares que têm uma história de conflito militar e prolongada agitação na fronteira. As forças armadas dos dois países têm como motivação uma bagagem que as impulsiona ao conflito, mas ambos os exércitos também são extremamente responsáveis e estão sob o controle político direto do Estado.

**China.** O Exército de Libertação Popular (incluindo seus outros dois componentes de serviço) é um exército profissional de 2,6 milhões. Com um gasto sustentado de defesa de aproximadamente 2% do PIB em defesa e desenvolvimento focado da indústria de defesa, a China conseguiu transformar o ELP de uma força limitada a defender suas próprias fronteiras em um exército moderno com alcance regional e aspirações globais (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, [201-?]). As iniciativas recentes envolvendo reestruturação de força, transformação da Marinha de Libertação do Povo de Marrom para Marinha Azul, aumento das capacidades de Guerra Eletrônica e Cibernética, formulação de Comando de Forças Estratégicas e sucessos em computação quântica são etapas destinadas a atingir o acima mencionado aspirações. Seja como for, o sonho militar chinês de derrotar a Índia em um conflito militar tem poucos desafios importantes. Em primeiro lugar, qualquer conflito com a Índia deve ser travado no poderoso Himalaia e/ou no Oceano Índico. Ambos os campos de batalha continuam a impor restrições geográficas à aplicação da força em. Portanto, apesar de ser uma força tecnologicamente superior, é improvável que o ELP seja capaz de entregar uma derrota decisiva ao Exército indiano em qualquer uma das frentes e alcançar qualquer estado final gratificante. Em segundo lugar, o ELP é conhecido como um exército não testado. Para se estabelecer como uma força profissional e forte, nada além da derrota decisiva do Exército indiano será aceitável para o ELP e o PCC.

Um impasse será com toda probabilidade considerado uma vitória da Índia e, portanto, afetará adversamente a imagem do ELP como força militar e da China como uma superpotência global. Isso provavelmente resultará na redução imediata da influência da China na região. Por último, qualquer guerra com um adversário como a Índia deixará o ELP enfraquecido por um período considerável de tempo. Isso pode não ser aceitável para o PCC, dado o fato de que o estado e a população consideram os EUA e o Japão inimigos de maior prioridade do que a Índia e os desafios de ambos os adversários estão longe de serem removidos.

**Índia.** As forças armadas indianas têm 1,4 milhão de soldados. É uma força de batalha endurecida com ampla experiência de combate. Os soldados indianos são conhecidos por serem mais adaptáveis às adversidades. Com 2,5% do PIB dedicado a gastos com Defesa, as Forças Armadas indianas se modernizaram e desfrutam de considerável vantagem tecnológica sobre seus vizinhos imediatos e estão se aproximando rapidamente da China. Apoiadas por realidades geográficas, as forças armadas indianas desfrutam de uma vantagem na defesa de seu país ao longo do Himalaia e na região do Oceano Índico contra a China. No entanto, dada a vantagem tecnológica e numérica que o ELP desfruta, os efeitos das mesmas restrições geográficas serão ainda mais pronunciados para as forças armadas indianas, caso a Índia empreenda um empreendimento transfronteiriço contra a China com base em sua capacidade militar integral. Em qualquer dos casos, a guerra com a China terá um enorme custo militar e econômico para a Índia. O Paquistão, adversário ocidental da Índia, será o beneficiário natural do conflito, uma situação que dificilmente será aceitável para o governo indiano, a população e as forças armadas.

#### 4.4 Dinâmica externa: papel do terceiro jogador

A ordem mundial de hoje é diferente da dinâmica da era da Guerra Fria, em que os concorrentes não cultivavam relações econômicas entre si. A globalização interligou os interesses políticos e militares de países em todo o mundo com base em arranjos econômicos. Não é mais prudente que duas potências competitivas entrem em guerra e se destruam se suas economias forem favoráveis e profundamente interligadas. Em tais cenários, pode ser pragmático para esses poderes considerar arranjar um terceiro jogador para engajar seu competidor na guerra com o objetivo de enfraquecer sua capacidade de considerar qualquer opção militar contra ele. Este cenário tem grande aplicabilidade no ambiente geopolítico atual em relação à China.

Os EUA e a China são grandes parceiros comerciais com uma relação econômica complexa e paradoxal. Embora os dois países tenham interesses complementares na frente econômica, eles são competidores como potências mundiais. À medida que a China avança em seu caminho de realizar seu sonho de se tornar uma potência mundial, ela está desafiando a ordem econômica mundial alinhada preferencialmente às potências ocidentais desde o fim da Segunda Guerra Mundial em várias frentes. Nas iniciativas mais significativas, está buscando agressivamente a reestruturação ou anulação do sistema comercial e financeiro estabelecido no mundo e está determinada a tornar sua moeda totalmente conversível. Os estudiosos acreditam que o desafio ao dólar é razão suficiente para os EUA iniciarem um conflito

militar direto com a China e o melhor momento para fazer isso é hoje, já que a China ainda não desenvolveu poder militar suficiente. Seja como for, os estudiosos também acham que, com um grande número de questões complexas e inter-relacionadas, um conflito militar direto entre os EUA e a China não é a melhor opção. Nesse cenário, ele pode optar por incluir um terceiro jogador no jogo para equilibrar a China. A China resolveu suas disputas de fronteira terrestre com quase todos os vizinhos, exceto Índia e Butão. As disputas em andamento com o Japão, Malásia, Filipinas, Vietnã e Brunei envolvem territórios insulares ou questões de ZEE. Taiwan é um legado e uma questão sensível envolvendo a unificação da China. Vale ressaltar que quase todos os vizinhos da China menos Rússia, Coreia do Norte, Butão e Índia têm um tratado de defesa com os EUA. No caso de a China entrar em conflito militar com qualquer um de seus vizinhos que não sejam os mencionados acima, os EUA se envolverão diretamente em uma guerra com a China que não deseja. For a que a Rússia, Coreia do Norte, Paquistão, Butão e Índia, Rússia e Paquistão estão alinhados com a China e o Butão não é forte o suficiente para desafiar o poder da China. Isso torna a Coreia do Norte e a Índia as opções mais adequadas para atuar como representantes.

Embora esses dois países sejam potências nucleares e tenham exércitos fortes, o que diferencia a Coreia do Norte da Índia é o fator de irracionalidade. É improvável que a Coreia do Norte seja um parceiro confiável para iniciar um conflito militar com a China em nome dos EUA, pois pode não ceder o controle da escalada aos EUA. Além disso, em sua forma atual, tanto a Índia quanto a Coreia do Norte não têm capacidade militar para enfrentar a China por um período prolongado. Os EUA terão que apoiar o jogador escolhido com grande quantidade de equipamentos militares contemporâneos e fornecer suporte tecnológico nas áreas de inteligência e vigilância. O Congresso dos EUA pode não se sentir confortável em aprovar tal apoio à Coreia do Norte. Por outro lado, as forças armadas indianas estão subordinadas a senhores políticos e são conhecidas por não tomar decisões unilaterais sem a aprovação da hierarquia política do país. Além disso, é improvável que a disposição política indiana tome uma decisão irracional baseada em provocação externa e agirá apenas em questões que dizem respeito à própria segurança nacional. Portanto, é possível que um conflito entre a China e a Índia possa eclodir em curto prazo sobre uma questão que afeta apenas diretamente a população da Índia, para a qual o sentimento popular será formulado por meio de campanhas agressivas de mídia social e mainstream, obrigando os mestres políticos a tomar medidas firmes contra China. Tais desenvolvimentos podem ser precedidos por generosa ajuda militar e acordos de cooperação de compartilhamento de informações estratégicas entre a Índia e as potências estabelecidas. É aconselhável observar que, se um cenário como esse acontecer, a disputa pela água de Brahmaputra pode acabar sendo o ponto de inflamação que a causou.

#### **4.5 Tecnologia: osmose reversa para reverter as guerras**

Desde o advento do comércio internacional, o transporte marítimo tem sido a forma preferida de transporte de mercadorias. Essa preferência levou a um grande número de cidades comerciais crescendo ao longo/perto dos litorais em todo o mundo. Com o passar

dos anos, essas cidades cresceram em tamanho e número e se tornaram os centros centrais da atividade comercial de suas respectivas economias. A possibilidade de melhores oportunidades de emprego e boa qualidade de vida tem levado a migração da população do interior para essas cidades em quase todas as partes do mundo, com China e Índia não sendo exceção. 60% da população chinesa está concentrada ao longo da costa leste de Chin. Os 1,3 bilhões de habitantes da China vivem em 12 províncias costeiras, ao longo do vale do rio Yangtze, e em dois municípios costeiros - Xangai e Tianjin. Ao longo dos 18.000 quilômetros de costa continental da China, as densidades populacionais variam entre 110 e 1.600 por quilômetro quadrado. Em algumas cidades costeiras, como Xangai, a maior da China com 17 milhões de habitantes, as densidades populacionais são em média de mais de 2.000 por quilômetro quadrado (PERCENTAGEM, [201-?]). A contribuição para o PIB desta região é proporcionalmente maior. No entanto, o fardo combinado da população, indústria e agricultura torna a demanda de água desproporcionalmente maior na região. Esta distribuição geográfica desproporcional de água e altas taxas de consumo nas áreas costeiras ricas em PIB é o que motivou o projeto de desvio de água Sul-Norte de bilhões de dólares. Ao contrário da China, a população da Índia está concentrada ao longo das planícies do Ganges e Brahmaputra. Embora o padrão de consumo de água não seja tão torto quanto o da China, cidades comerciais como Mumbai, Calcutá e Vizag estão drenando lagos e rios no interior e poluindo aqueles que passam por eles.

O advento da Internet deu um impulso inimaginável para a evolução da tecnologia, pois os humanos estão convergindo interesses e compartilhando ideias como nunca antes. Hoje, os cientistas sonham em colonizar Marte e desenvolver tecnologia para criar água artificialmente no planeta Vermelho para dar suporte à vida. Talvez seja hora de a liderança mundial olhar para os desafios mais perto de casa e desviar alguns dólares de guerra potenciais, provavelmente gastos em guerras pela segurança da água, para apoiar a pesquisa no desenvolvimento de tecnologia eficiente para a conversão de água do oceano em água doce em escala mais econômica e comercial. Isso não só atenderá à sede da população e dos negócios concentrados ao longo do litoral, mas também aliviará a pressão sobre os escassos recursos de água doce do sertão, disponibilizando-os para fins agrícolas. Hoje, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Israel estão empregando essa tecnologia para superar seus problemas com a água. Pode ser sábio para a China e a Índia investir no refinamento e na adoção dessa tecnologia do que gastar grandes somas em esquemas de desvio de água e/ou guerra inspirada na agenda da agenda de segurança da água.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo examinou a possibilidade de um conflito militar entre a China e a Índia com base na questão do compartilhamento da água do rio Brahmaputra. Foi analisado um conjunto diversificado de fatores importantes relacionados aos domínios político, econômico, social e militar. Os seguintes pontos relevantes emergem:

- a) O rio Brahmaputra possui fontes alternativas de água independentes das geleiras tibetanas controladas pela China. Qualquer projeto de armazenamento e/ou desvio de água realizado pela China não alterará as condições do rio na medida em que são percebidas. Além disso, a viabilidade técnica do empreendimento de desvio de água Sul-Norte, conforme planejado pela China, permanece suspeita.
- b) A China e a Índia são Estados responsáveis e racionais com ambiente político estável. Historicamente, as decisões importantes como a Guerra não foram motivadas apenas pelo sentimento popular. Ambos os Estados são conhecidos por resolver questões complexas diplomaticamente e preferem a paz à guerra.
- c) Embora a Índia e a China sejam as economias de crescimento mais rápido, as condições econômicas prevalentes não favorecem a guerra.
- d) As realidades geográficas (condições do terreno do Himalaia e distância do oceano Índico da China continental) são reais e favorecem o defensor. A experiência das operações do Exército dos EUA no Afeganistão e no Vietnã claramente destaca o mesmo. Portanto, embora a superioridade tecnológica possa ajudar a China a superar alguns dos desafios impostos por terrenos difíceis e longas linhas marítimas de comunicação, uma vitória decisiva contra a Índia no Himalaia e no Oceano Índico continuará a ser uma realidade rebuscada no futuro próximo.
- e) A dinâmica de segurança da China e da Índia é extremamente complexa e envolve atores adicionais que podem buscar benefícios em um conflito entre as duas nações. A China não pode se dar ao luxo de se enfraquecer militarmente e comprometer sua imagem de superpotência ao não alcançar uma vitória decisiva em um conflito militar. A Índia, embora amparada pela geografia como defensora, não tem atualmente capacidade para iniciar uma guerra e partir para a ofensiva contra a China.
- f) A maioria da atividade econômica e da população da Índia e da China está concentrada ao longo da costa. Pode ser mais econômico para os dois países investir em tecnologia emergente de conversão da água do oceano para matar a sede de suas grandes cidades ao longo da costa do que ir à guerra por isso.

Uma visão agregada desses fatores indica que, ao contrário do petróleo, a água é um recurso necessário para sustentar a vida e os negócios. Como o petróleo, sua segurança é fundamental para uma nação e razão suficiente para ir à guerra. Dito isso, a guerra em si é uma questão complexa e raramente é movida por uma agenda singular. Um ambiente político estável composto de uma liderança política racional e favorável à paz e da população, invariavelmente, preferirá o caminho da diplomacia e da cooperação para resolver as questões de segurança da água, em vez da guerra. Portanto, é improvável que a escassez de água por si só seja a causa da guerra. No entanto, quando combinado com outros fatores, como desvio

unilateral de rios transnacionais pelo estado ribeirinho superior, surgimento de sentimento popular ligando a insegurança da água a questões de soberania e orgulho nacional, disponibilidade de estímulo externo em termos de reconhecimento internacional à própria causa e apoio militar e concomitante à diminuição da estabilidade política nos estados afetados, a guerra pode surgir como uma opção preferida. No caso da China e da Índia, a ocorrência de tal cenário não é uma impossibilidade. Consequentemente, é do interesse das duas nações em particular e da paz mundial em geral que uma solução amigável para o compartilhamento da água de Brahmaputra seja encontrada o mais cedo possível. Deve ser um acordo que ofereça ganhos para ambos.

“A terra, a terra e a água não são uma herança de nossos antepassados, mas um empréstimo de nossos filhos. Portanto, temos que entregar a eles, pelo menos, como foi entregue a nós” Mahatma Gandhi apud Dhawan (2017, Nossa tradução).

## Referências

2030 WATER RESOURCES GROUP. **Charting our water future**. Washington, DC: Resources Group, 2009. 198 p. Available at: <https://www.2030wrg.org/wp-content/uploads/2014/07/Charting-Our-Water-Future-Final.pdf>. Access in: 1st Oct. 2018.

BRAHMAPUTRA RIVER. In: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2018c]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Brahmaputra\\_River](https://en.wikipedia.org/wiki/Brahmaputra_River). Access in: 21 Aug. 2018.

CHINA'S political system. **China org.**, China, 1949. Available at: <http://www.china.org.cn/english/Political/25060.htm>. Access in: 12 Sept. 2018.

DE STEFANO, L.; DUNCAN, J.; DINAR, S. *et al.* **Mapping the resilience of international river basins to future climate change induced water variability**. World Bank: Washington, 2010. (Water Sector Board discussion paper series; n. 15). Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17247?show=full>. Access in: 20 Sep 2018.

DHAWAN, V. **Water and Agriculture in India**: background paper for the South Asia expert panel during the global forum for food and agriculture (GFFA) 2017. Hamburg: OAV, 2017. Available at: [https://www.oav.de/fileadmin/user\\_upload/5\\_Publikationen/5\\_Studien/170118\\_Study\\_Water\\_Agriculture\\_India.pdf](https://www.oav.de/fileadmin/user_upload/5_Publikationen/5_Studien/170118_Study_Water_Agriculture_India.pdf). Access in: 22 Aug. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Annual freshwater withdrawals, total (billion cubic meters)**. Washington: World Bank, 2018c. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.FWTL.K3>. Access in: 22 Aug. 2018.

GLEICK, P. H. Three gorges dam project, yangtze river, China. **Water Briefs**, [s. l.], p. 139-149, 2008. Available at: <http://worldwater.org/wp-content/uploads/2013/07/WB03.pdf>. Access in: 29 Aug. 2018.

GOSWAMI, D. C. Managing the Wealth and Woes of the River Brahmaputra. *Ishani*, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 8-19, 2008.

HILL, D. **Regional integration and its discontents**: water and energy. New Delhi: Oxford, 2016.

HOEKSTRA, A. Y.; MEKONNEN, M. M. Four billion people facing severe water scarcity. **Science Advances**, Washington, v. 2, n. 2, Feb. 2016. Available in: <https://advances.sciencemag.org/content/2/2/e1500323>. Access in: 22 Aug. 2018.

INDIAN economy an elephant that's starting to run, multi-trillion dollar investment destination: PM Modi. **The Times of India**, Gurgaon, 15 Aug. 2018. Available in: [https://timesofindia.indiatimes.com/india/indian-economy-an-elephant-thats-starting-to-run-multi-trillion-dollar-investment-destination-pm-modi/articleshow/65412285.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=txt&utm\\_campaign=cppst](https://timesofindia.indiatimes.com/india/indian-economy-an-elephant-thats-starting-to-run-multi-trillion-dollar-investment-destination-pm-modi/articleshow/65412285.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=txt&utm_campaign=cppst). Access in: 21 Aug. 2018.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate)**. Washington: World Bank, 2020. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>. Access in 20 Sept. 2020.

LIN, Yie. More than 80 percent of China's groundwater polluted. **Epoch Times**, [s.l.], 21 Apr. 2016. Available at: [https://www.theepochtimes.com/more-than-80-percent-of-chinas-groundwater-polluted\\_2031587.html](https://www.theepochtimes.com/more-than-80-percent-of-chinas-groundwater-polluted_2031587.html). Access in: 21 Aug. 2018.

PACIFIC INSTITUTE. **Water Conflict Chronology**. Oakland, CA: Pacific Institute, 2020c. Satellite, color, image. Available in: <http://www.worldwater.org/conflict/list/>. Access in: 18 Aug. 2018.

PAK, J. H. Challenges in Asia: China, India, and war over water. **Parameters**, [s. l.], v. 46, n 2, p. 53-67, 2016.

PERCENTAGE of total population living in coastal areas. [s. l.: s. n., 201-?]. Available at: [http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology\\_sheets/oceans\\_seas\\_coasts/pop\\_coastal\\_areas.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/oceans_seas_coasts/pop_coastal_areas.pdf). Access in: 12 Sept. 2018.

POPULATION Policy in China. *In*: ENCCYCLOPEDIA.COM: encyclopedia of science, technology and ethics. Illinois: Encyclopedia.com, 2018c. Available at: <https://www.encyclopedia.com/science/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/population-policy-china>. Access in: 11 Aug. 2018.

CHINA lifting 800 million people out of poverty is historic:World Bank. **Business Standard**, Washington, 13 Oct. 2017. International Economy. Available at: [https://www.business-standard.com/article/international/china-lifting-800-million-people-out-of-poverty-is-historic-world-bank-117101300027\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/china-lifting-800-million-people-out-of-poverty-is-historic-world-bank-117101300027_1.html). Access in: 12 Sept. 2018.

RANJAN, A. Bangladesh Liberation war of 1971: narratives, impacts and the actors. **India Quarterly**, New Delhi, v. 72, n. 2, p. 132-145, 2016. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0974928416637921#articleCitationDownloadContainer>. Access in: 21 Aug. 2018.

SAMARNAYAKE, N.; LIMAYE, S.; WUTHNOW, J. **Water resources competition in the Brahmaputra River Basin: China, India and Bangladesh**, Arlington: Centre of Naval Analysis Strategic Studies (CSS) Division. Washington: CNA, 2016. Available at: [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/CNA-Brahmaputra-Study-2016.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/CNA-Brahmaputra-Study-2016.pdf). Access in: 21 Aug. 2018.

SANDRP. South Asia Network on dams, rivers and people. Brahmaputra Basin. **Blog SANDRP**, New Delhi, ago. 2018 Available at: <https://sandrp.in/tag/brahmaputra-basin/>. Access in: 18 Sept. 2018.

SHALIZI, Z. Addressing China's growing water shortages and associated social and environmental consequences. **World Bank Group**, Washington, 2006. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8708>. 25 Aug. 2018.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. **Military expenditure (% of GDP): China**. World Bank: Washington, [201-?]. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2017&locations=CN&start=1989&view=chart>. Access in: 21 Aug. 2018.

UITTO, J. I.; WOLF, A. T. Water wars? Geographical perspectives: introduction. **The Geographical Journal**, [s. l.], v. 168, n. 4, p. 289-292, 2002. Available in: <https://www.jstor.org/stable/3451472?seq=1>. Access in: 12 Aug. 2018.

UNITED NATIONS UNIVERSITY. **Water security**: experts propose a un definition on which much depends. Tóquio, Japão: UNU, 2013. Available in: [https://i.unu.edu/media/unu.edu/news/34283/Press-Release\\_UN-Water\\_Brief.pdf](https://i.unu.edu/media/unu.edu/news/34283/Press-Release_UN-Water_Brief.pdf), Access in: 12 Aug. 2018.

UNITED NATIONS. World Water Assessment Program/Un-Water. **The United Nations world water development report 2018**: nature-based solutions for water. Paris: UNESCO, 2018. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261424>. Access in: 12 Aug. 2018.

WOLF, A. Conflict and cooperation along international waterways. **Water Policy**, [s. l.] v. 1, n. 2, p. 251-265, Jan. 1998.

ZILIBOTTI, F. Growing and slowing down like China. **Journal of the European Economic Association**, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 933-985, 2017. Available in: <https://academic.oup.com/jeea/article/15/5/943/3982423>. Access in: 29 Aug. 2018.



# A definição de terrorismo e a Legislação Brasileira vigente

*The definition of terrorism and the current brazilian legislation*

**Resumo:** O terrorismo é um grande desafio para a segurança no século 21. Diferentes países, desenvolvidos ou emergentes estão enfrentando ataques terroristas. Como termo “terrorismo” assumiu um significado negativo de forma geral, e também carece de uma definição clara e aceita mundialmente, o uso de uma definição tendenciosa pode se enquadrar em interesses políticos para condenar qualquer movimento político de oposição. Portanto, este artigo argumenta que é essencial desenvolver uma Legislação interna de acordo com uma perspectiva neutral e fenomenológica em relação ao terrorismo. A partir dessa perspectiva, este artigo se concentrou em identificar os elementos constituintes centrais. Em seguida, esses aspectos centrais foram comparados à Legislação Brasileira, com foco na Lei nº 13.260/2016. As constatações deste artigo indicam que existem algumas lacunas ou erros na Legislação Brasileira vigente que podem levar a uma falta de coerência do arcabouço jurídico. Portanto, esse trabalho recomenda algumas alterações na Legislação Brasileira.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Legislação. Definição de terrorismo. Coerência jurídica.

**Abstract:** Terrorism is a tough challenge to the security of the 21st century. Different countries, powerful or emerging ones, are facing terrorist attacks. As the term “terrorism” assumed a negative meaning in a general way, and it also lacks a clear and a worldwide accepted definition, the use of a biased definition may fit into political interests to condemn any opposing political movement. Therefore, this paper argues that it is essential to develop internal legislation in accordance to a neutral and phenomenological perspective regarding terrorism. From this perspective, this paper concentrated in identifying the core constituent elements. After that, these core aspects were compared to the Brazilian legislation against terrorism, focusing on the Law nº 13.260/2016. The findings of this paper indicate that there are some gaps or mistakes in Brazilian current legislation. Therefore, this paper recommends some changes to the Brazilian legislation.

**Keywords:** Terrorism. Brazilian legislation. Definition of terrorism. Legal coherence.

**Ricardo Luiz da Cunha Rabelo**  
Exército Brasileiro.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
comsoc@eceme.eb.mil.br

**Recebido: 04 abr. 2020**

**Aceito: 12 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUÇÃO

O terrorismo está presente na sociedade moderna desde a Revolução Francesa, quando, no final do século XVIII, os meios utilizados pelo poder governamental para atingir os seus objetivos políticos se baseavam na eliminação sumária dos oponentes pela morte na guilhotina. Essa prática espalhou o medo entre todas as classes políticas, uma vez que não estava claro quem poderia ser o próximo alvo dessas decisões. Por isso, como ficará claro ao longo deste trabalho, aquele período de governo ficou conhecido como “Regime de la Terreur”, o significado que mais tarde deu origem ao termo “terrorismo”, sendo usado para descrever um fenômeno semelhante.

Ao longo da história, é facilmente observada a ocorrência de terrorismo em diferentes países, realizado por grupos com motivações variadas, muitas vezes com grande impacto para as sociedades e governos afetados. Do final da Segunda Guerra Mundial, durante a “Guerra fria”<sup>1</sup>, a ameaça apresentada pelas ações terroristas também esteve presente, acompanhando o contexto global e regional, desempenhando papel meramente tático na concretização dos objetivos políticos e estratégicos das partes em conflito. Durante o período, o processo de planejamento, a execução a seleção de alvos, e os efeitos desejados (objetivos) das organizações terroristas incorporaram novos padrões que condicionaram o fenômeno “terrorismo”, que ainda representava uma ameaça significativa aos países envolvidos, principalmente na Europa, Ásia, África e América.

Após o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, a ordem global estruturou-se em torno da existência de uma potência hegemônica, os EUA, cujo potencial militar incomparável foi conhecido e reconhecido pelo mundo após a 1ª Guerra do Golfo, em 1991. Esse aspecto incentivou os oponentes dos EUA a não tentarem derrotar sua força militar diretamente nos campos de batalha, mas, em vez disso, por meio de confrontos de pequena escala, no contexto da guerra irregular. Essa nova forma de confronto reuniu táticas, técnicas e procedimentos da guerra de guerrilha, da insurgência e do terrorismo. Dentre esses três métodos, o terrorismo apresentou a melhor relação custo-benefício, com risco consideravelmente menor, bem como o menor investimento inicial para iniciar as ações e o efeito mais tocante considerando o público global.

Ao mesmo tempo, as ações terroristas se multiplicaram pelo mundo, atingindo escala internacional, o que representou a principal ameaça para os países ocidentais, todos eles contando com grande aparato militar, e, muitas vezes, contando também com um conjunto bem estruturado de forças de segurança. Sem dúvida, o fato que caracteriza o padrão deste período é o ataque às Torres Gêmeas do World Trade Center, no coração dos EUA, em 11 de setembro de 2001. Esse ataque foi realizado por uma organização não estatal, Al-Qaeda, com sede no Afeganistão, com ramificações em diferentes países do Oriente Médio e da África, e supostamente apoiada por outros Estados. Após este ataque chocante,

---

1 Após a Segunda Guerra Mundial, formou-se uma ordem global de quarenta e cinco anos a partir de uma disputa bipolar liderada, por um lado, pelos Estados Unidos da América (EUA), e, por outro, pela União Soviética. Como ambos eram Estados nucleares, e um conflito nuclear resultaria em destruição mútua, seu confronto se deu de forma indireta, por meio de terceiros atores, como Proxy States, em um contexto que foi descrito como “guerra fria”.

a Espanha se tornou um alvo dos ataques terroristas da Al-Qaeda, seguida pelo Reino Unido (RU), França e Itália.

Hoje em dia, as notícias de casos de terrorismo são frequentes em jornais, na televisão ou na internet. Os ataques recentes realizados pelo grupo autoproclamado Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) chocam com a violência, a crueldade e, principalmente, com o caráter aleatório das vítimas escolhidas. Assim que o fenômeno adquiriu caráter internacional, o terrorismo disseminou suas atividades funcionais por diferentes países, aumentando sua capacidade de atuação simultânea em diferentes países, bem como potencializando as possibilidades de recrutamento, arrecadação de fundos e captação de recursos críticos. Como consequência, muitos países diferentes enfrentam atividades ilegais relacionadas ao terrorismo, como lavagem de dinheiro, recrutamento, propaganda de violência extremista, bases de treinamento e contrabando de armas, explosivos ou outros recursos exigidos por ataques terroristas. Alguns Estados são acusados de fornecer refúgio seguro para terroristas procurados. Portanto, o terrorismo é inegavelmente uma ameaça presente para um grande número de países ao redor do mundo, incluindo o Brasil, e muitas autoridades governamentais diferentes estão empenhadas em um esforço para impedir essa atividade criminosa para a segurança da sociedade moderna.

Em torno da questão da prevenção e do combate à atividade criminosa, deve-se considerar o arcabouço jurídico que legitima as forças de segurança para atuar e proteger a sociedade. Assim, a primeira pergunta que um legislador deve fazer é: o que define o ato ilegal? A partir daí, os legisladores trabalham para definir uma conduta que deve ser evitada, uma vez que não é aceitável pela sociedade, e atribuem uma pena para quem infringir a lei. Atendendo a que se estabelece o Estado de Direito, a eficácia de uma lei é largamente afetada pela sua coerência com a definição utilizada para descrever a respectiva ação penal. Quando essa ação é simples e bem definida, é mais fácil construir um forte corpo de leis para evitá-la. Por outro lado, quando a ação penal é complexa, é difícil abordar todas as condições que podem definir tal comportamento, dando incerteza para julgar uma ação ou, melhor, para evitar que ela aconteça. É, exatamente, o que ocorre com o terrorismo, o fenômeno complexo que vem acontecendo internacionalmente e em diferentes manifestações.

Portanto, considerando a vulnerabilidade apresentada atualmente por qualquer país, incluindo o Brasil, à ameaça terrorista, este artigo tenta identificar de que forma a Legislação Brasileira contra o terrorismo se encaixa em uma definição fenomenológica (imparcial) de terrorismo. Isso significa identificar possíveis lacunas ou erros conceituais na Legislação Brasileira contra o terrorismo que possam aumentar a ameaça ou prejudicar o esforço para preveni-la e combatê-la.

Para atingir esse objetivo, esta pesquisa está dividida em três partes. Na primeira parte, este artigo estuda a evolução histórica do significado do terrorismo de forma a compreender a dinâmica da evolução conceitual e identificar os principais traços que marcaram o terrorismo ao longo da história. Em seguida, com esse suporte histórico, analisa, ainda na primeira parte, várias definições acadêmicas para estabelecer os elementos “sine-qua-non” que permitem identificar o fenômeno entre outros atos de violência extremistas. Na sequência, a pesquisa analisará, na segunda parte, a Legislação Brasileira vigente contra o terrorismo, com foco na recém-apro-

vada Lei nº 13.260/2016 (BRASIL, 2016) que regulamenta um dispositivo constitucional<sup>2</sup> que considera o terrorismo como crime grave, não podendo ser amnistiado ou amparado. Na terceira parte, a partir da comparação da Legislação analisada aos elementos de definição do terrorismo, este trabalho identifica possíveis lacunas ou erros nessa Legislação. Por fim, na conclusão deste trabalho, são apresentadas algumas recomendações com o objetivo de fortalecer o apoio da Legislação Brasileira ao esforço desenvolvido pelas forças de segurança interinstitucionais conjuntas no Brasil para prevenir e combater o terrorismo.

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa centrou-se numa perspectiva qualitativa, e numa abordagem indutiva, através da recolha de fontes documentais e bibliográficas de autores reconhecidos no meio académico internacional. A fim de desenvolver os elementos que definem o terrorismo, este artigo examinou os conceitos apresentados por Alex P. Schmid, Bruce Hoffman, Louise Richardson e Boaz Ganor, entre outros. Esses autores foram escolhidos por serem as vozes académicas de maior destaque no hemisfério ocidental, justamente a parte do mundo com a qual o Brasil tem mais chance de interagir para coordenar esforços, sendo fundamental a convergência conceitual entre esses países. A análise da Legislação Brasileira contra o terrorismo foi realizada por meio da coleta de fontes primárias de documentos oficiais.

A principal constatação deste artigo é que uma comparação entre as principais características do terrorismo e a legislação revelou algumas lacunas ou erros que podem levar à falta de coerência do arcabouço jurídico com a perspectiva fenomenológica académica. Portanto, a Legislação Brasileira precisa refinar a definição de terrorismo, reforçando os aspectos centrais da definição académica, e também reafirmar o que não é terrorismo, evitando mal-entendidos que possam bloquear o esforço de prevenção da ocorrência do terrorismo.

## 2 O CONTEXTO CONCEITUAL DO TERRORISMO

O que é o terrorismo? As palavras trazem consigo um significado exato, expressando uma compreensão comum de um assunto, um fato, uma ação, ou pelo menos uma qualificação destes. No entanto, algumas palavras, ao sintetizar fatos ou fenômenos complexos, podem levar a uma interpretação diferente.

Chegar a uma definição comum sobre o assunto, ou pelo menos uma que satisfaça a maioria dos países ainda é um desafio não alcançado. Duas ideias principais dominam os debates sempre que essa discussão é conduzida: a primeira é sobre a necessidade de desenvolver uma definição consensual, e a segunda ideia gravita em torno da subjetividade relativa que uma determinada definição é interpretada.

Os que defendem a dispensa de uma definição consensual de terrorismo afirmam que cada país já desenvolveu um arcabouço jurídico que abrange todos os atos considerados terrorismo, sendo eficaz para prevenir e tratar judicialmente todas as infrações da lei, como homicídio, roubo, sequestro, entre outros. Ainda que esses crimes estejam presentes

---

2 Constituição Federal Brasileira, artigo 5º, inciso XLIII. (BRASIL, 1988, p. 13)

no corpo da lei penal, deve-se reconhecer como mais sólida a teoria segundo a qual o terrorismo se diferencia dos demais crimes por sua natureza política, e de fato não agride outros cidadãos (que podem sofrer consequências desses atos), mas sim o Estado Nacional e, por conseguinte, a sua soberania, com forte impacto nas suas funções básicas e sociais.

Além disso, ainda no contexto da primeira ideia, o terrorismo é um fenômeno internacional (Gregor, 2013), disseminando suas atividades funcionais por diferentes países. Hoje em dia, é de fato comum observar organizações terroristas recrutando simultaneamente em mais de um país, enquanto mantém bases de treinamento em outros países, e obtém recursos de atividades ilegais desenvolvidas em um terceiro país. Portanto, é urgente que a comunidade internacional chegue a um entendimento consensual sobre o terrorismo de forma a unificar esforços para combater este fenômeno de forma simultânea e coordenada.

A segunda ideia que prejudica o esforço de se chegar a uma definição comum de terrorismo é o relativismo em torno da interpretação de um fato. Portanto, seus defensores costumam dizer que o terrorista de um é lutador pela liberdade de outro, como mostra Boaz Ganor:

A declaração, "O terrorista de um é o lutador pela liberdade de outro", tornou-se não apenas um clichê, mas também um dos obstáculos mais difíceis no enfrentamento do terrorismo. A questão de definição e conceituação é geralmente uma questão puramente teórica - um mecanismo para os estudiosos trabalharem o conjunto apropriado de parâmetros para a pesquisa que pretendem realizar. (Ganor, 2010, Nossa tradução)

Analisando com atenção essa argumentação, e dando base ao ponto de vista de Boaz Ganor, leva-se a considerar que essa ideia só prospera se o estudo do terrorismo e suas considerações não se concentrarem no ato em si, mas nas pessoas que dirigem ou na moralidade dos objetivos perseguidos. Não é aceitável que uma análise perca seu ponto focal e deixe de reconhecer que o terrorismo é o meio usado para atingir um fim. Por outro lado, a liberdade ou liberação de uma região pode ser o fim perseguido. Assim, não é correto comparar um meio, o terrorismo, ao fim, a liberdade. (Schmid, 2011)

Como afirma Alex P. Schmid, o problema de definição é um elemento crucial na tentativa de coordenar a colaboração internacional. Como consequência, esta pesquisa manterá seu foco na observação fenomenológica, com distância analítica, conduzida de forma imparcial, com isenção e independência crítica.

## 2.1 A EVOLUÇÃO DO SIGNIFICADO DE "TERRORISMO"

Essa palavra foi popularizada durante a Revolução Francesa e, ao contrário do seu significado contemporâneo, terrorismo tinha uma conotação positiva na época. O "*Regime de la Terreur*" de 1793, de onde veio o termo ainda hoje utilizado, foi adotado como meio de promoção da ordem em meio a um período de relativa anarquia e instabilidade que se seguiu à Revolução Francesa. Portanto, ao contrário do que o terrorismo é comumente entendido

hoje, significando uma atividade revolucionária conduzida por grupos marginalizados, o “*Regime de la Terreur*” foi concebido como um instrumento de governança para promover a estabilidade do Estado Revolucionário, intimidando contrarrevolucionários, subversivos e todos os demais dissidentes que o novo regime considerava “inimigos do povo”. A morte na guilhotina, proclamada a partir dos instrumentos do Estado a serviço do Governo Revolucionário<sup>3</sup> foi uma lição poderosa transmitida a qualquer um que pudesse se opor à revolução ou desenvolver um sentimento nostálgico pelo “*ancien regime*”, todos considerados “traidores da revolução”.

“O “Regime do Terror” acabou quando Robespierre anunciou na Convenção Nacional que tinha uma nova lista de traidores. Os extremistas e os moderados se uniram para repudiar o regime e seu líder, temendo que seus nomes pudessem constar da lista anunciada. Como resultado, Robespierre e seus seguidores mais próximos foram todos condenados à mesma morte na guilhotina, assim como o primeiro condenado pelo regime, cerca de um total de quarenta mil. Foi assim que o “terror” chegou ao seu fim e, a partir desse momento, o “terrorismo” estaria associado ao abuso de poder, com implicações criminais. Este termo foi usado pela primeira vez por Edmund Burke em 1795, em uma crítica à Revolução Francesa, quando ele descreveu: “Thousands of hellhounds called Terrorists...let loose on the people” (LAW, 2009, p. 65)<sup>4</sup>.

Um dos resultados mais significativos da Revolução Francesa foi o despertar político na Europa, inspirando movimentos nacionais, que levaram à criação de novos Estados, e ao sentimento de repulsa ao regime monárquico absolutista<sup>5</sup>, como aconteceu na Alemanha, Itália e posteriormente na Rússia. Ao mesmo tempo, as mudanças sociais e econômicas impostas pela revolução industrial e a consequente exploração da classe trabalhadora (que se distanciava da política ou se alienou do processo) estabeleceram o ambiente ideal para o surgimento de novas ideologias. Durante esse período de intensas mudanças na Europa, o conceito de terrorismo se expandiu e evoluiu.

No meio de movimentos nacionais, os liberais e os anárquicos, um dos conceitos revolucionários emergentes foi desenvolvido pelo extremista republicano italiano *Carlo Pisacane*. Ele defendeu que a propaganda de ideias era uma ilusão. Para ele, as ideias resultaram de fatos, não o contrário. Desse modo, sua teoria da “propaganda pela ação” raciocinou que a violência era necessária não apenas para atrair a atenção para a causa, mas também para informar, educar e posicionar a massa (audiência) como apoio à revolução.

Apesar de não ter alcançado o sucesso desejado contra a dinastia Bourbon, no norte da Itália, *Pisacane* inspirou outros movimentos, como o russo *Narodnaya Volya*, que propôs, no final do século XIX, a limitação do poder ao czar, com a adoção de uma Monarquia

3 O Governo Revolucionário era composto pelo Comitê de Segurança Pública (eleito pela “convenção” e a partir daí o órgão governante efetivo), e o Comitê Geral de Segurança, que controlava a polícia e a justiça, estando subordinado ao Tribunal Revolucionário. Com base na “lei dos suspeitos”, os traidores da revolução foram condenados à morte na guilhotina, uma mensagem poderosa aos oponentes do regime. (Kerr, 1927)

4 Carta IV para Earl Fitzwilliam.

5 Embora o Reino Unido já tivesse sido governado por uma Monarquia Constitucional desde 1688, com o triunfo da Revolução Gloriosa, e a aprovação da “carta de direitos” em 1689, bem como o “Ato de Acordo” em 1701, o outro Os países europeus passaram a desafiar, ou pelo menos limitar, o “poder divino” do monarca somente após a Revolução Francesa”.

Constitucional. Este grupo refinou a teoria da “propaganda por ação”, conduzindo um direcionamento seletivo de indivíduos específicos que o grupo considerava a personificação de um Estado autocrático e opressor<sup>6</sup>, evitando mortes desnecessárias; ideia expressa pelo coletivo do grupo: “nem uma gota de sangue supérfluo” deve derramar na busca de objetivos, por mais nobres ou utilitários que sejam (HOFFMAN, 2006).

Mesmo dismantelado, o grupo russo deu sentido ao termo terrorismo, trazendo uma preocupação moral em adequar os meios utilizados para os fins perseguidos. Ironicamente, o sucesso obtido com o assassinato do czar Alexandre II em 1º de março de 1881 levou ao seu fim. Após o assassinato, todo o peso do Estado czarista caiu sobre as cabeças do grupo. Como contribuição do grupo russo, a tática de usar mais de um perpetrador para atacar o alvo e com o segundo usar explosivos que provocaram a morte tanto do czar quanto do agente do grupo, *Narodnaya Volya* inspirou outros grupos revolucionários. Para a organização anarquista nascente, forneceu um modelo a ser emulado.

Após essas ações, o movimento anarquista aplaudiu a morte do czar tirano e, no auge da euforia, fundou o movimento “Anarquista Internacional”. Enquanto o movimento inspirou uma revolução em proporção global, a falta de material e capacidade de coordenação permitiram apenas ações isoladas, executadas por pequenas células, o que dificultou a detecção da polícia, inspirando medo de proporção injustificada na população. Além disso, os notórios ataques a bomba foram sistematicamente dirigidos contra Chefes de Estado ou de Governo, como o assassinato do presidente dos Estados Unidos, William McKinley<sup>7</sup> em 1901 e tantos outros ao redor do mundo<sup>8</sup>. Apesar de esses atos terem pouco impacto, tanto na política nacional quanto regional, o movimento anarquista deu sua contribuição para o desenvolvimento do terrorismo no campo conceitual com a manutenção da ideia de direcionar a ação contra um alvo selecionado, evitando danos colaterais aos objetivos perseguidos<sup>9</sup>.

Em meados do século XIX, sobrepondo-se à existência do movimento anarquista, alguns movimentos se desenvolveram na Europa, cuja motivação era nacionalista. Um dos mais ativos foi o movimento irlandês, inicialmente conhecido como “Fenian Brotherhood” e “Irish Revolutionary Brotherhood”, que operava a partir da Irlanda e de grupos irlandeses

6 O grupo se posicionou contra o terrorismo em sociedades abertas e democráticas. Em 1881, por exemplo, o comitê executivo do *Narodnaya Volya* denunciou publicamente, por esse motivo, o suposto motivo político anarquista por trás do assassinato naquele ano do presidente dos Estados Unidos, James Garfield. Segundo o grupo, o terrorismo só poderia ser justificado em circunstâncias extremas, denunciando todos os movimentos em países que permitiam “atividade política normal”. Veja *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Countermeasures* Terrorismo Político: Teoria, Tática e Contramedidas (Wardlaw, 1989, p. 23)

7 McKinley foi assassinado por um jovem refugiado húngaro, Leon Czolgoaz, que, embora não fosse membro de um movimento anarquista, foi definitivamente influenciado por ele. Esta ação levou o Congresso dos Estados Unidos a aprovar uma lei que proíbe todos os anarquistas conhecidos, ou qualquer outra pessoa que se oponha a um governo estabelecido.

8 Além de McKinley, os anarquistas atentaram contra a vida do Kaiser alemão em 1878; matou o presidente em 1894, e o rei Umberto I, em 1900, ambos da Itália; a imperatriz austro-húngara Elizabeth, em 1898; e os primeiros-ministros espanhóis em 1897 e 1912.

9 Outra importante contribuição do movimento anarquista para o desenvolvimento do terrorismo foi a disseminação de instruções sobre a preparação e uso de explosivos, bem como o planejamento e execução de ataques (manuais “como fazer” ou “faça você mesmo”). A produção doutrinária influenciou a organização de células terroristas e a execução de ataques terroristas em todo o mundo. O uso de ferramentas de tecnologia da informação é reconhecido como um dos predecessores do uso da “revolução da informação”, vivida no século atual, para a disseminação doutrinária de táticas, técnicas e procedimentos do terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

que migraram para os Estados Unidos<sup>10</sup>. Nesse contexto, Jeremiah O'Donovan Rossa, líder do United Irishmen, foi detido e condenado à prisão perpétua na Irlanda, sendo libertado após indícios de abusos na prisão, sendo exilado para os Estados Unidos.

No exílio, O'Donovan retomou suas atividades subversivas, com o apoio de Patrick Ford, editor do jornal “Irish World”, principal veículo de difusão das idéias do movimento. A associação direta de um veículo de mídia ao movimento republicano irlandês, que defendia a ação de pequenos grupos (the Skirmishers) como forma de infligir danos ao desenvolvimento econômico britânico e forçar o governo a ceder à ideia da independência irlandesa, foi um reconhecimento do poder da mídia<sup>11</sup> quando usado em favor de ações terroristas em escala internacional. Da mesma forma, mostra que os maus tratos a eventuais terroristas mantidos sob os cuidados dos Estados têm o potencial de fortalecer o apelo ao recrutamento e adesão à causa revolucionária, o que hoje é visto como um estímulo às ações terroristas na França, na Bélgica e, contra os Estados Unidos, em outros países.

O *modus operandis* do United Irishmen (*Clan na Gael*) baseava-se na ação de pequenos grupos e na formação de um fundo de dinheiro para financiar o “skirmishers fund”, pedindo contribuições através do Irish World. A execução de ataques dirigidos contra as estações do Metro e Ferroviária de Londres, com a utilização de bombas caseiras e primitivos detonadores temporizadores, embora não visassem atingir os utentes inocentes desses meios de transporte, acabou por marcar “a impossibilidade de controlar os efeitos de um ataque”, pelo menos com essas características, e, conseqüentemente, o abandono da visão dominante entre os anarquistas, para evitar o derramamento de sangue inocente. Sem dúvida, o terrorismo, com isso, passou a adquirir um caráter negativo e questionável, tornando cada vez mais difícil a defesa de seus atos.

No mesmo ambiente, com motivação nacionalista, pouco antes da Primeira Guerra Mundial, um grupo de sérvios bósnios, conhecido como *Mlada Bosnia (Jovens bósnios)*, levantou-se contra o domínio tirânico da monarquia austro-húngara dos Habsburgos sobre os territórios dos Bálcãs, que concentrava uma população de origem eslava em sua maioria. Em uma das ações mais famosas do grupo, Gavrilo Princip, um de seus membros, assassinou o arquiduque austríaco Franz Ferdinand, dando início à sequência de eventos que culminaria com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. O aspecto considerado novo neste caso foi o apoio externo oferecido por grupos sérvios ultranacionalistas (*Narodna Obrana - Defesa do Povo*), em nome do pan-eslavismo, aos Jovens Bósnios.

Embora a conexão entre o governo sérvio e os grupos subnacionais não fosse clara, em 1911 uma facção do *Narodna Obrana* se separou e fundou outro grupo (União da Morte), mais conhecido como Mão Negra. Esse grupo era composto em grande parte por militares sérvios, como o chefe do Serbian General Staff Intelligence Department, Coronel

10 The action from the territory of the United States can be considered the first effect of the diaspora of nations, or of the migratory movement, to the development of terrorist activities. The support, through ideas, financing, recruiting, or even hiding wanted members, will be essential for the globalization of the terrorism phenomenon.

11 Juntos, O'Donovan e Ford desenvolveram uma nova estratégia para o movimento republicano, afirmada na coluna assinada por Ford na edição de 4 de dezembro de 1875: “Não estamos aconselhando uma insurreição geral, pelo contrário, devemos nos opor a uma insurreição geral na Irlanda como inoportuno e imprudente. Mesmo assim, acreditamos na ação. A causa irlandesa requer um pequeno bando de heróis”(BEINER, 2014, p. 210).

*Dragutin Dimitrievich*. Isso não quer dizer que o governo sérvio controlou ou manipulou o movimento bósnio, nem apoiou o plano traçado pela Mão Negra. No entanto, embora mantendo o significado revolucionário do terrorismo, um paralelo pode ser feito com o que agora é denominado terrorismo patrocinado pelo Estado, quando um governo estrangeiro contrabandeia, estimula, financia e fornece treinamento para um movimento terrorista.

Ainda que seja apenas uma diferenciação semântica, alguns pesquisadores usam o termo “terror” para se referir a atos perpetrados por Estados, mas reservam o termo “terrorismo” para atos praticados por grupos subnacionais. Essa classificação, entretanto, revela a preocupação em diferenciar o autor (causal) do fenômeno, sendo fonte de grande dissensão sobre a definição de terrorismo, uma vez que retira o foco do próprio fenômeno. Na verdade, não faz sentido manter essa diferença ao buscar as características intrínsecas do terrorismo como um fenômeno.

A partir de 1930, o significado do terrorismo passou por uma nova mudança e passou a ser relacionado à atos de violência praticados por governos autoritários contra cidadãos de seu próprio país. Foi o que aconteceu na Alemanha nazista, na Itália fascista e na União Soviética stalinista. Nos dois primeiros exemplos, a formação de grupos pró-governo, os “camisas marrons” e os “camisas pretas”, serviu de arma para intimidar e coagir os opositores do regime. Stalin usou o sistema de expurgos sucessivos para adquirir poderes supremos, eliminando a oposição, especialmente aqueles considerados os mais preparados, inteligentes e capazes de liderança. Ressalte-se que, ao contrário do regime de terror francês, as medidas citadas não foram lançadas em um momento político de crise ou caos e ainda caracterizaram abuso de exercício de poder, mantendo o viés negativo do fim do regime de terror de Robespierre.

Segundo Bruce Hoffman (Hoffman, 2006), eventos semelhantes ocorreram quando os chamados esquadrões ou grupos de extermínio, em conjunto com a flagrante intimidação política de oponentes, foram instrumentos de governos ditatoriais de direita, como no Chile e na Argentina, ou até mesmo governos eleitos, como em El Salvador, Guatemala, Colômbia e Peru, estes últimos durante os violentos movimentos revolucionários de esquerda na década de 1980. O mesmo poderia ser dito da situação atual na Venezuela, onde o governo eleito promove a intimidação, por meio de grupos pró-governamentais e agências estatais, contra opositores, dissidentes e líderes sindicais.

Após a Segunda Guerra Mundial, vários movimentos revolucionários inspirados pela liberdade surgiram contra as potências colonialistas ou imperialistas. Da mesma forma, inúmeros movimentos tiveram a inspiração, ou o apoio velado, das duas potências mundiais hegemônicas, os Estados Unidos da América e a União Soviética. Foi neste contexto que nasceram as chamadas “guerras de libertação”, com uma utilização generalizada de ataques terroristas para promover a concretização de objetivos políticos, como a formação de um novo Estado, mudança de regime de governo, derrubada de determinado governo governante, ou expulsar uma força de ocupação de um país. Diante da conotação negativa que o termo terrorismo havia desenvolvido, os chamados movimentos terroristas assumiram, na época, denominações politicamente neutras, como “lutadores pela liberdade”<sup>12</sup>, “revolucionário”, or “guerrilla urbana”.

<sup>12</sup> Yasser Arafat, leader of the Palestine Liberation Organization, addressed the United Nations General Assembly in a speech on November, 13.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o entendimento do termo terrorismo continuou a contemplar o contexto revolucionário, mas também passou a contemplar a atuação de grupos nacionalistas e étnico-separatistas, além dos diversos movimentos com fortes raízes ideológicas e políticas, características de o período da guerra fria, quando grupos revolucionários recorreram a ações terroristas para atrair atenção local, regional e até internacional para suas causas. Já na década de 1980, o ambiente de disputa bipolar havia atingido seu clímax e a estratégia do Kremlin de promover a expansão do regime socialista por meio de grupos subnacionais contrários à ordem político-econômica vigente havia sido denunciada pela escritora Claire Sterling em seu livro "The Terror Network".

Foi também nessa época que vários atentados suicidas foram dirigidos contra representações diplomáticas e alvos militares dos EUA no Oriente Médio, todos atribuídos a organizações patrocinadas pelo Estado que não podiam combater aberta e diretamente os Estados Unidos, mas recorreram ao terrorismo para alvejá-los e desencoraje-os a continuar defendendo seus objetivos na região. Os exemplos desses regimes são Síria, Irã, Iraque e Líbia. Um desses ataques foi o bombardeio de uma base militar americana em Beirute em 23 de outubro de 1983, matando 241 soldados americanos, um ataque atribuído ao Hezbollah, que foi supostamente patrocinado pelo Irã e pela Síria<sup>13</sup>.

Como consequência desses fatos, o conceito de terrorismo se expandiu ainda mais, incluindo, e às vezes, se confundindo com movimentos revolucionários e guerrilheiros. A fluidez do conceito, segundo a perspectiva de quem julgou o ato, permitiu rotular deliberadamente as ações violentas de terrorismo, aproveitando o sentido negativo assumido pelo termo terrorismo.

O conceito de terrorismo tornou-se ainda mais impreciso quando, na década de 1990, surgiram as atividades terroristas vinculadas a atividades criminosas, como o "narcoterrorismo" e o "fenômeno da zona cinzenta".

O narcoterrorismo, embora não se limite a esse significado, foi concebido para designar movimentos, segundo a teoria da conspiração lançada por Claire Sterling, que foi orquestrada por Moscou e utilizou o tráfico de drogas para possibilitar ou acelerar o alcance dos objetivos pretendidos, segundo o criminologista francês e especialista em terrorismo, *Xavier Raufer*. Enquanto o conceito era consistente com o trabalho de vários grupos "Marxistas-Leninistas" ligados, por exemplo, à União Soviética, Cuba, Bulgária ou Nicarágua, outros grupos criminosos começaram a estabelecer alianças estratégicas com organizações terroristas e guerrilheiras ou mesmo começaram a usar a violência para alcançar objetivos políticos. O crescente poder dos cartéis de drogas na Colômbia e no Peru, bem como suas contínuas tentativas de desacreditar os governos eleitos e o sistema político desses países, são exemplos clássicos dessa tendência.

O fenômeno da área cinzenta, por sua vez, constituiu uma teoria para designar a natureza complexa e incerta das ameaças caracterizadas por grupos subnacionais no período

---

13 O caminhão-bomba em 1983 contra uma base do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, que fazia parte de uma força multinacional das Nações Unidas para garantir um cessar-fogo no Líbano, deixou 241 soldados americanos mortos. Seus autores não foram determinados, mas as investigações atribuíram sua execução a muçulmanos xiitas, representantes do Hezbollah, ligados ao Irã e apoiados pela Síria. (Frank, Benis M., *US Marines in Lebanon: 1982-1984*. Washington-DC, History, and Museums Division Headquarters. US Marine Corps, 1987, p. 24, 44, 152)

pós-Guerra Fria. De fato, a doutrina militar em vários países teve que se adaptar a um novo conjunto de ameaças, cujas ações não constituíram atos de guerra, segundo o entendimento consolidado ao longo do século XX, mas também foi suficientemente desestabilizador para caracterizar a situação de paz. Em suma, eles exigiam uma resposta militar, sem uma declaração clara de guerra. É durante este período que surgem as operações militares de “nenhuma guerra” ou “diferente de guerra”.

Em meio a esse período, o terrorismo assumiu uma complexidade imensa, não sendo visto como um fenômeno individual de violência subnacional para assumir um padrão multidisciplinar, constituído de várias características constituintes em um ambiente de violência.

Essa tendência não começou abruptamente no final do século XX, mas se desenvolveu ao longo do século. Notadamente, Claire Sterling, Bruce Hoffman e David Rapoport (2004), três estudiosos e autores de obras literárias sobre o assunto, apontam, por exemplo, o *Minimanual do Guerrilheiro Urbano*<sup>14</sup>, escrito pelo brasileiro *Carlos Marighella* em 1969, como uma obra que serviu de espinha dorsal para a estruturação de diversas organizações terroristas ao redor do mundo, como o grupo alemão *Baader-Meinhof* and a organização italiana Brigada Rossa. No documento, Marighella ele dedica parte de seu manual a se definir como um “guerrilheiro urbano”, estabelecendo uma lista das qualidades pessoais do guerrilheiro, mostrando um claro esforço para diferenciá-lo de um mero terrorista<sup>15</sup>. Conforme já descrito no texto, outra designação que membros de organizações terroristas ou simpatizantes preferiram usar para si mesmos foi “lutador pela liberdade”, de conotação mais aceita, em função do status da luta de libertação contra o invasor.

O atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, pela forma como foi conduzido e pelo resultado alcançado, acabou selando a conotação negativa atribuída ao terrorismo, vinculando-o a atividades decorrentes do radicalismo, do extremismo, da impossibilidade de conviver com a diversidade, ou com a necessidade de forçar a aprovação e aceitação de um ponto de vista defendido pela organização, independentemente do pensamento majoritário.

Concluindo a análise histórica, o termo terrorismo teve um significado positivo durante os movimentos nacionalistas e anárquicos no início do século 20, quando os terroristas costumavam afirmar com orgulho sua diferença dos criminosos comuns. Naquela época, os ataques concentraram-se nas autoridades investidas do poder contra o qual lutavam os terroristas, sempre tentando derrubar um governo ou mudar um regime. No entanto, quando a violência das ações passou a ser enfrentada contra cidadãos, atacando aleatoriamente membros de uma sociedade, que não era o centro de poder que os terroristas tentavam derrubar, os movimentos perderam a legitimidade e o termo “terrorismo” ganhou um caráter negativo significado. Esses movimentos, com motivações nacionalistas, em busca de independência ou autonomia, incorporaram também o viés ideológico, mas mantendo a busca de objetivos políticos. Essa situação levou os terroristas a se definirem em uma perspectiva diferente,

14 “To be called an aggressor or a terrorist in Brazil is now an honor to any citizen, for it means that he is fighting, with a gun in his hand, against the monstrosity of the present dictatorship and the suffering it causes” (MARIGHELLA, 1969 apud HOFFMAN, 2006, p. 21).

15 Embora não seja a versão original do *Minimanual do Guerrilheiro Urbano*, este documento é referenciado em diversas obras literárias e, em formato digital, disponível em sites eletrônicos. Uma versão deste documento, obtida e comparada.

dando ênfase à legitimidade do objetivo perseguido, na tentativa de escapar do significado negativo de terrorismo, bem como o termo deveria ser utilizado para rotular atos violentos de oponentes a deslegitimizá-los.

Em suma, a evolução do terrorismo, segundo seu significado, mostra a presença constante do uso da violência para disseminar o medo, ou pânico, a fim de mudar o comportamento de um público em prol dos resultados políticos desejados.

## 2.2 A ABORDAGEM ACADÊMICA PARA DEFINIR O TERRORISMO

O termo terrorismo não tem uma definição precisa ou amplamente aceita. Acadêmicos, políticos, especialistas em segurança e jornalistas usam uma variedade de definições de terrorismo. Algumas definições enfocam o modo de operação das organizações terroristas. Outros enfatizam as motivações e características do terrorismo ou o “*modus operandi*” de terroristas individuais.

Trabalhar com muitas perspectivas diferentes confunde o público e pode servir a um interesse específico. Praticamente qualquer ato de violência especialmente abominável percebido como dirigido contra a sociedade - quer envolva atividades de dissidentes anti-governamentais ou do próprio governo, crime organizado, pessoas envolvidas em protestos militantes - é frequentemente rotulado como “terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

Na tentativa de estabelecer o significado de terrorismo, recorrer à definição do dicionário não se mostra produtivo. O Dicionário Aurélio, embora goze de grande autoridade e respeito na língua portuguesa, apresenta uma definição pouco reveladora e nada substancial: “Terrorismo: forma de coação, combate ou ameaça pelo uso sistemático do terror”. Em busca de maior precisão, poderia-se procurar, no mesmo dicionário, o terror vernáculo: “1. Estado de grande pavor. 2. Temor” (FERREIRA, 2008, Nossa tradução da tradução do autor).

Mesmo em outras línguas, os dicionários têm definições muito históricas ou mesmo muito literais, como Hoffman registrou em seu livro *Inside Terrorism*, pelo exemplo da definição encontrada no Oxford English Dictionary:

Terrorism: Terrorismo: um sistema de terror. 1. Governo por intimidação, conforme dirigido e executado pelo partido no poder na França durante a revolução de 1789-94; o sistema de terror. 2. gen. Uma política que visa atingir com terror aqueles que a adotam; o emprego de métodos de intimidação; o fato de aterrorizar ou condição de estar aterrorizado. (OXFORD, 1971 apud HOFFMAN, 2006, p. 3 Nossa tradução).

Como pode ser visto, as definições são muito vagas, a primeira ligada ao próprio fato histórico, que retém as origens do termo terrorismo. O segundo significado apresenta, pelo menos, a característica indutora do medo presente nas ações terroristas, mas tem um

significado tão amplo que admite a sua atribuição correspondente a uma grande variedade de atos violentos, mesmo que não sejam propriamente atos de terrorismo.

A tentativa de estabelecer uma definição de terrorismo que possa ser aceita em qualquer parte do mundo, independentemente dos interesses envolvidos, pode levantar a questão da necessidade dessa medida, conforme demonstrado na introdução deste trabalho. Na verdade, esse objetivo, com tanta ousadia, parece impossível; sugerindo, em substituição, o destaque das características essenciais que constituem uma ação terrorista, que permite a qualquer Estado, ou instituição, construir uma definição precisa, coerente e imparcial. Nesse sentido, para apontar os principais elementos que definem o fenômeno, este artigo recorrerá à imparcialidade acadêmica de pesquisadores reconhecidos.

Portanto, como foi observado durante o estudo da evolução do significado de terrorismo, e considerando que seu significado assumia uma conotação negativa, assim como o comportamento de abnegação que supostos terroristas desenvolveram em sua defesa, desenvolveu-se um novo “ batalha retórica ” em torno da classificação de um fato como terrorismo. De fato, como afirma Brian Jenkins (1980, p. 1), classificar um ato como terrorismo implica um julgamento moral. Para evitar o julgamento moral de uma ação, avaliando seus perpetradores, ou os objetivos da perseguição, a pesquisa se concentrará na análise fenomenológica da ação, principalmente em suas características intrínsecas, que podem distinguir este evento de outros.

O 2011 Routledge Handbook of Terrorism Research fornece 261 definições para a palavra terrorismo. Como uma palavra pode ter tantas interpretações diferentes? Bjørge (2005, p. 1), argumenta que isso se deve ao fato de o terrorismo ser “um conjunto extremamente complexo de fenômenos, abrangendo uma grande diversidade de grupos com diferentes origens e causas”. Hoje em dia, o terrorismo inclui não só a ação, mas também a captação de recursos, captação de recursos críticos para usar em ação, permanecendo invisível às forças de segurança, utilizando documentos falsos, utilizando a tecnologia da informação (TI) para se comunicar dentro e fora das organizações, entre outras atividades, todos eles exigindo um certo grau de atenção como atividades criminosas relacionadas ao terrorismo.

Alex Schmid e Albert Jongman (1988) em “Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature”, analisaram 109 diferentes definições de terrorismo, resultado de um inquérito realizado a autores e investigadores de renome, no âmbito do estudo do fenômeno, pertencentes ao meio acadêmico. A partir de sua análise, os autores analisaram e tabularam os 22 elementos que apareceram com maior frequência nas definições estudadas, conforme a Tabela 1, descrita a seguir:

**Tabela 1 – Frequency of present elements in 109 definitions of terrorism**

Elemento	Frequência (%)
1. Violência, força	83,5
2. Político	65
3. Medor, terror enfatizado	51

Elemento	Frequência (%)
4. Ameaça	47
5. Efeitos (psicológicos) e reações (anticipadas)	41,5
6. Diferenciação vítima-alvo	37,5
7. Ação proposital, planejada, sistemática e organizada	32
8. Método de combate, estratégia e tática	30,5
9. Extranormalidade, em violação das regras aceitas, sem restrições humanitárias	30
10. Coerção, extorsão, indução de cumprimento	28
11. Aspecto de publicidade	21,5
12. Arbitrariedade; caráter impessoal e aleatório; indiscriminação	21
13. Civis, não combatentes, neutros, forasteiros como vítimas	17,5
14. Intimidação	17
15. A inocência das vítimas enfatizada	A
16. Grupo, movimento, organização como perpetrador	14
17. Aspecto simbólico, uma demonstração aos outros	13,5
18. Incalculabilidade, imprevisibilidade, imprevisibilidade de ocorrência de violência	9
19. Natureza clandestina e secreta	9
20. Repetitividade; personagem de violência em série ou campanha	7
21. Criminal	6
22. Demandas feitas a terceiros	4

Fonte: Schmid e Jongman (1988, p. 5-6).

No final deste exercício exaustivo, Schmid pergunta “se a lista acima contém todos os elementos necessários para uma boa definição”. A resposta que ele apresenta é “provavelmente não”. Pode ser frustrante ou levar à conclusão de que é impossível chegar a um consenso sobre os elementos que definem o terrorismo. Por isso este trabalho enfoca o ato em si, isolando-o como fenômeno, e evitando confusões por variáveis intervenientes ou dependentes. Alguns dos elementos apresentados na tabela estão intimamente relacionados, ou guardam o mesmo significado entre si, enquanto outros referem-se a aspectos externos da ação. Isso explica parcialmente o aparente fracasso de Schmid e Jongman naquela época.

No entanto, o esforço para definir terrorismo persistiu com Schmid. Ele realizou outras pesquisas divulgadas em 2004 e continuou tentando chegar a um consenso. Assim, Schmid chegou a uma conclusão de dez elementos que fornecem uma descrição justa e boa o que, na visão acadêmica comum, pode ser considerada terrorismo:

- 1) O caráter dual do termo terrorismo (este artigo usa o caráter fenomenológico uma vez que enfoca o fato, não o vendo como uma filosofia ou uma ideologia;
- 2) Contexto triplo (confirmando esta posição de pesquisa, não diferencie ou exclua contextos do estudo fenomenológico)
- 3) Perpetrador como fonte ou agência de violência (o terrorismo exige que um agente execute deliberada e intencionalmente a ação que causa terror, medo ou pânico);
- 4) Política (o terrorismo é uma violência política, não meramente “criminosa” ou “psicótica” – será discutido profundamente mais adiante);
- 5) Ato violento (o uso da violência ou a ameaça de uso da violência é gerador de terror, medo ou pânico. Sem violência, os terroristas não podem enviar sua mensagem);
- 6) Comunicação baseada em ameaças (por trás da violência, existe um fator aleatório de direcionamento à violência que funciona em benefício da transmissão de uma mensagem terrorista. Uma ação terrorista é uma forma de comunicação por meio do uso de violência);
- 7) Diferenciação entre vítimas diretas e o público-alvo final (a vítima direta da violência é diferente do alvo final. Para isso, qualquer pessoa pode se tornar uma vítima de terrorismo. Além disso, traz à tona uma discussão sobre se um alvo é legal combatente ou um civil inocente. Requer uma consideração mais profunda, que será conduzida neste documento posteriormente);
- 8) Terror, medo, pavor (o ato de violência é projetado para produzir um efeito psicológico desproporcional ao seu resultado físico. Para conseguir isso, o terrorista habilmente explora o preconceito inerente ao sistema de valor das notícias);
- 9) 9) Intenção (a ação terrorista exige intenção de executar o ato violento e de gerar terror. Não pode advir de ato não provocado);
- 10) Campanha (um único ato pode causar terror temporário em uma população-alvo. Para ter alguma chance de se tornar eficaz, é necessária uma campanha de ataques terroristas) (SCHMID, 2011, p. 76-83).

Coerente com sua longa pesquisa, Schmid apresentou em 2011 (23 anos após sua primeira grande tentativa de definir o terrorismo), por meio de um livro editado por ele, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, uma definição acadêmica consensual para o terrorismo:

O terrorism se refere, por um lado, a doutrina sobre a presumida eficácia de uma forma especial ou tática de violência política coercitiva e geradora de medo e, por outro lado, a uma prática conspiratorial de ação violência calculada demonstrativa e direta, sem legal ou restrições morais, visando principalmente civis e não combatentes, realizados por seus efeitos propagandísticos e psicológicos em vários públicos e partes em conflito (SCHMID, 2011, p. 86, Nossa tradução).

Depois de um trabalho minucioso e cuidadoso conduzido por Schmid, vale a pena verificar outras definições acadêmicas de terrorismo antes que este artigo chegue às suas conclusões parciais. Assim, segundo Louise Richardson (2007, p. 20, *itálico do autor*), os terroristas são atores subnacionais que atinga violentamente não-combatentes para comunicar uma mensagem política a terceiros. Bruce Hoffman (2006, p. 40, *italic do autor*) define o terrorismo “como a criação e exploração deliberada do medo por meio da violência ou da ameaça de violência na busca de mudanças políticas”. Boaz Ganor (2010, p. 4, *itálico do autor*), por sua vez, define terrorismo como “o uso intencional, ou ameaça de uso, violência contra civis ou contra alvos civis, a fim de atingir fins políticos. Por fim, David J. Whittaker (2003, p. 5, *itálico do autor*) conclui que “terrorismo, no uso contemporâneo mais amplamente aceito do do termo, é fundamental e inerentemente político. É também inelutavelmente sobre poder: a busca de poder, a aquisição de poder, e o uso do poder para alcançar mudanças políticas. O terrorismo é, portanto, violência – ou, igualmente importante, a ameaça de violência – usada e dirigida na busca de, ou a serviço de, um objetivo político”.

Nesse sentido, olhando para as definições apresentadas pelos ilustres autores citados acima, é possível identificar três pontos convergentes de suas definições, que também são os elementos que este trabalho aponta como aqueles em que a maioria dos acadêmicos concordaria: o uso da violência, alvos civis e mensagem política (ou objetivo).

O primeiro elemento é a violência “Se um ato não envolve violência ou ameaça de violência, não é terrorismo” (RICHARDSON, 2007, p. 4). A violência ou a ameaça da violência é tão simbólica para o terrorismo porque é o instrumento utilizado para instilar medo, aterrorizar um público-alvo e, com isso, atingir objetivos psicológicos. O uso da violência ou ameaça de uso vem da ideia de “propaganda por atos”, conforme demonstrado durante a análise da evolução do significado do terrorismo, e, desde então, caracteriza a forma como os terroristas sensibilizam o público, causando medo e pânico. Como Schmid afirmou, poucos trabalhos acadêmicos de pesquisa contestam que o terrorismo é uma forma especial de uso da violência (política) sem restrições morais.

Os próprios atos destrutivos são crimes fora do contexto de guerra e tendem a ser qualificados como crimes de guerra em um contexto de guerra se os combatentes civis são alvos deliberados. O ato violento geralmente pretende ser “exemplar” e tem o objetivo de intimidar, impressionar ou coagir terceiros ligados, direta ou indiretamente, às vítimas. (SCHMID, 2011, p. 78, Nossa tradução).

Através do uso da violência, um grupo ou movimento obtém obediência de uma sociedade e pressiona um governo a agir de acordo com o desejo terrorista, como mostram Kydd e Walter (2006, p. 50):

terrorist violence is a form of costly signaling. Terrorists are too weak to impose their will directly by force of arms. They are sometimes strong enough, however, to persuade audiences to do as they wish by altering the audience’s beliefs about such matters as

the terrorist's ability to impose costs and their degree of commitment to their cause. Given the conflict of interest between terrorists and their targets, ordinary communication or "cheap talk" is insufficient to change minds or influence behavior. If al-Qaida had informed the United States on September 10, 2001, that it would kill 3,000 Americans unless the United States withdrew from Saudi Arabia, the threat might have sparked concern, but it would not have had the same impact as the attacks that followed. Because it is hard for weak actors to make credible threats, terrorists are forced to display publicly just how far they are willing to go to obtain their desired results.

O governo pressionado, no entanto, por ter o monopólio do uso legítimo da força (incluindo força letal), pode decidir usá-la contra os autores violentos do ato de proteção da sociedade, causando uma escalada da violência e talvez levando a uma reação exagerada pelas forças de segurança. Como consequência, a violência do terrorismo tem um segundo e um terceiro efeitos, que são os objetivos principais da violência. No entanto, apenas a violência não é suficiente para apontar a ocorrência do terrorismo.

O segundo elemento é a mensagem ou objetivos políticos que o terrorismo tenta comunicar por meio de atos violentos. Durante anos, a mídia relatou o terrorismo como o uso da violência sem nenhum objetivo além da vingança, ou desejo de produzir medo em uma população inimiga (KYDD; WALTER, 2006, p. 51). No entanto, é preciso reconhecer que o terrorismo não é apenas violência "criminosa" ou psicótica, deve ter objetivos políticos. Na ciência política, explica Schmid, a política é geralmente definida em termos de um ou vários dos seguintes conceitos: política, poder, autoridade, estado, alocação de recursos e/ou conflito (SCHMID, 2011, p. 77). É essencial diferenciar a violência criminal comum do terrorismo, e determinar a natureza política do terrorismo é, de fato, um dos elementos distintivos mais importantes. Por apresentar um conceito bastante amplo, o contexto de uma ação classificará seu aspecto político. Kydd e Walter (2006, p. 52, *italico do autor*) desenvolveram um estudo considerando os objetivos das ações terroristas, em que concluíram: Embora os objetivos finais dos terroristas tenham variado ao longo do tempo, cinco tiveram importância duradoura: mudança de regime, territorial mudança, mudança de política, controle social e manutenção do status quo.

Os cinco objetivos terroristas duradouros apresentam um caráter político que, embora não limite os objetivos possíveis, contextualiza a interpretação, à medida que os autores vão explicando cada um deles:

A mudança de regime é a derrubada de um governo e sua substituição por um liderado pelos terroristas ou pelo menos mais um de seu agrado. A maioria dos grupos marxistas, incluindo o Sendero Luminoso (Sendero Luminoso) no Peru, buscou esse objetivo. A mudança territorial está tirando território de um estado para estabelecer um novo estado (como os Tigres Tamil procuram fazer nas áreas Tamil do Sri Lanka) ou para se juntar a outro estado (como Lashkar-e Tayyiba gostaria de fazer incorporando a Caxemira Indiana Paquistão). A mudança política é uma categoria mais ampla de

demandas menores, como a demanda da Al Qaeda de que os Estados Unidos abandonem seu apoio a Israel e a regimes árabes corruptos, como a Arábia Saudita. O controle social restringe o comportamento dos indivíduos, ao invés do estado. Nos Estados Unidos, a Ku Klux Klan buscou a opressão contínua dos afro-americanos após a Guerra Civil. Mais recentemente, grupos antiaborto têm procurado matar médicos que fazem abortos para impedir que outros médicos prestem esse serviço. Finalmente, a manutenção do status quo é o apoio de um regime existente ou de um arranjo territorial contra grupos políticos que buscam mudá-lo. Muitas organizações paramilitares de direita na América Latina, como a Força de Autodefesa Unida da Colômbia, buscaram esse objetivo. Grupos paramilitares protestantes na Irlanda do Norte apoiaram a manutenção do status quo territorial (Irlanda do Norte como território britânico) contra as demandas do IRA de que o território fosse transferido para a Irlanda (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53). (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53, Nossa tradução).

Observando os cinco objetivos apontados por *Ibid.* (2006, p. 54-55), é particularmente difícil encontrar a relação entre “controle social” e mensagem política. Até os autores reconhecem que em uma tabela, colocada nas páginas 54 e 55, não há nenhuma organização terrorista, entre as 42 Foreign Terrorist Organizations reconhecidas pelo US State Department, e ali listadas que buscavam o controle social como seu objetivo. Porém, alertam que essa lista não é exaustiva, nem representativa de todos os grupos terroristas, e acrescentam que alguns grupos domésticos estão mais interessados no controle social. Contestando o argumento apresentado pelos autores, este artigo propõe que o controle social pode ser um objetivo secundário de uma organização terrorista, como uma ferramenta para intimidar, provocar uma reação ou forçar a obediência de um grupo a fim de obter a manutenção governamental de status quo (manter uma política) ou forçar o governo a mudar sua política. Portanto, o controle social não será buscado isoladamente, mas correlacionado a outros objetivos políticos, e assim este trabalho irá considerar como um contexto de objetivos políticos para definir o terrorismo, apenas os outros quatro apresentados por Kydd e Walter (2006): mudança de regime, territorial mudança, mudança política e manutenção do status quo.

O terceiro elemento é a segmentação de civis. A comunicação baseada em ameaças de atos terroristas só funciona porque qualquer pessoa pode se tornar vítima do terrorismo, sendo esse fator aleatório o que dá força à mensagem. Ter como alvo civis ou alvos civis é o elemento que o diferencia de outras formas de violência. Richardson (2006, p. 6) afirma que “A característica definidora final e mais importante do terrorismo é o ataque deliberado a civis. É isso que distingue o terrorismo de outras formas de violência política, mesmo a forma mais próxima, a guerra de guerrilha”. Ao definir essa característica, este artigo, da mesma forma que Richardson e também Ganor indicam, prefere usar civis, ao invés de designar como inocentes, ou não combatentes.

‘Inocente’ (em oposição a ‘civil’) é um conceito subjetivo, influenciado pelo ponto de vista do definidor e, portanto, não deve ser a base para uma definição de terrorismo. O

uso do conceito “inocente” na definição de terrorismo torna a definição sem sentido e a torna uma ferramenta do jogo político (GANOR, 2010, p. 4, Nossa tradução).

Richardson concorda com Ganor e mostra como o termo “inocente” pode levar a diferentes interpretações, dando espaço ao relativismo:

Os terroristas elevaram práticas que normalmente são vistas como excessos da guerra à prática de rotina, atacando os não combatentes não como um efeito colateral não intencional, mas como uma estratégia deliberada. Eles insistem que aqueles que pagam impostos a um governo são responsáveis por suas ações, sejam eles russos ou americanos. Besayev declarou “todos os russos jogam justo porque pagam impostos. Eles dão aprovação em palavras e ações. Eles são todos responsáveis”. Bin Laden disse da mesma forma sobre os americanos: “Ele é nosso inimigo, quer lute contra nós diretamente ou apenas pague seus impostos” (RICHARDSON, 2006, p. 6, Nossa tradução).

Considerando todos esses argumentos, não importa se os objetivos políticos de um grupo são considerados justos, ou moralmente justificáveis, se esse grupo almeja deliberadamente civis para atingir esses fins, deve ser classificado como terrorismo, não importa o que se apoie ou goste de seus objetivos.

A maioria dos terroristas se considera combatentes da liberdade... Quer estejam lutando contra a repressão ou pela liberdade para impor uma teocracia repressiva, sugerir que um lutador pela liberdade não pode ser um terrorista é confundir fins e meios. O fato de os terroristas poderem se declarar combatentes da liberdade não significa que devemos admitir que todos os cidadãos de uma democracia são alvos legítimos porque têm a opção de mudar de governo. Portanto, responsável pelas ações de seus governos (RICHARDSON, 2006, p. 9-10, Nossa tradução).

Depois de levar em consideração todos os argumentos acadêmicos, bem como o significado evolutivo do terrorismo, esta pesquisa definirá o terrorismo como o uso deliberado da violência, ou ameaça de violência, para atingir civis, ou alvos civis, para atingir objetivos políticos. Ainda que a definição com a qual este artigo irá trabalhar pareça muito restrita para um fenômeno complexo, bem como para todos os argumentos acadêmicos considerados, deve-se considerar que todos os estudos acadêmicos contextualizam ao legislador produzir o direito, e ao Judiciário sistema aplicar o julgamento justo. Até Schmid (2011, p. 85), um dos mais respeitados pesquisadores sobre terrorismo, ao discutir uma definição de terrorismo que poderia ser aceita por todos, argumentou que “Esse consenso nunca será alcançado. No entanto, o que podemos esperar é que a maioria dos analistas acadêmicos possa concordar com os elementos centrais”. Como consequência, visto que este trabalho irá comparar uma

definição acadêmica amplamente aceita com a legislação antiterrorista, deve-se considerar que o texto dos documentos legais define um ato criminoso que deve ser evitado em prol da vida em sociedade. Esse texto é escrito dentro de um contexto e afirma claramente qual é a ação criminosa. Portanto, trabalhando em uma definição acadêmica consensual com esse objetivo, um texto não muito extenso com os elementos que definem a ação pode ser melhor compreendido, bem como aplicado de forma mais eficiente. Além disso, de acordo com as características culturais, ou contexto regional, os demais elementos definicionais recomendados por Schmid podem ser acrescentados ao artigo daquela lei, na forma de parágrafos e incisos, a fim de refinar a definição ou esclarecer qualquer aspecto necessário.

Por fim, nesse sentido, é importante também evitar confusões e registrar no corpo da lei o que o terrorismo não é. Na opinião de Schmid, esta lista deve conter os seguintes dez elementos:

1. Meros de dano patrimonial, bem como atos de sabotagem, como a interrupção do fluxo de um oleoduto, mesmo quando os sabotadores se envolvam em atos de terrorismo em outras ocasiões;
2. Ataques a instalações terroristas, aeronaves, navios da marinha, quartéis e semelhantes, que são vigiados, mesmo quando aqueles que atacam instalações ou pessoal militares também estão envolvidos em atos de terrorismo;
3. Os ataques a delegacias de polícia e policiais armados em patrulha durante um conflito armado em zonas de combate;
4. Os casos de danos colaterais em que o alvo de civis não foi deliberado (por exemplo, quando um ataque a uma delegacia de polícia falha e civis são (também) vítimas);
5. Os casos de ataques a símbolos seculares ou religiosos, a menos que tal seja combinado com a vitimização de pessoas (um ataque a uma igreja conhecida como vazia não se qualificaria; um ataque a uma igreja, mesquita ou sinagoga onde as pessoas estão se abrigando seria);
6. Certos tipos de assassinatos, por exemplo, quando a vítima direta é o único alvo, em oposição ao assassinato desindividualizado em que a vítima serve apenas como um gerador de mensagem para atingir um público mais amplo;
7. Atos que, se existisse uma situação de guerra, não seriam considerados crimes de guerra, nem seriam crimes contra a humanidade ou graves violações das leis de guerra;
8. As atividades de guerra de guerrilha que não sejam crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou violações graves do direito humanitário;
9. Os atos de uso legal da força por autoridades legítimas para impor a ordem pública, agindo com moderação e em proporção à ameaça e dentro dos limites dos Estados de direito;
10. Os atos de violência política (coletiva) espontâneos, como em motins, manifestações e outras formas de protesto e dissidência pública; ação industrial (greves) e revoltas (SCHMID, 2011, p. 84, Nossa tradução).

### 3 O ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO CONTRA O TERRORISMO EM COMPARAÇÃO COM SEU CONTEXTO HISTÓRICO E DEFINIÇÃO ACADÊMICA

Do ponto de vista jurídico, o Brasil aborda o terrorismo em seu mais alto documento legal, a Constituição Federal, aprovada em 1988. Em seu artigo 4º, o país estabelece o repúdio ao terrorismo como princípio da República Federativa do Brasil, apresentando, com uma lista de outros nove princípios, as condições para combater essa ameaça internamente, ou para cooperar com outras pessoas neste assunto:

Artigo 4 – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I. independência nacional;
- II. prevalência dos direitos humanos;
- III. autodeterminação dos povos;
- IV. não-intervenção;
- V. igualdade entre os Estados;
- VI. defesa da paz;
- VII. solução pacífica dos conflitos;
- VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X. concessão de asilo político (BRASIL, 1988, p. 11).

Na sequência deste artigo, o texto constitucional ainda trata da matéria no art. 5º, inciso LXIII, estabelecendo que a prática do terrorismo será considerada por lei inafiançável e não sujeita a graça ou anistia, cabendo aos seus mandantes, ou prepostos ser responsabilizado (BRASIL, 1988, p. 13).

Da mesma forma, no contexto internacional, o Brasil assinou, entre outras, a Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism em 1973, da Organização dos Estados Americanos, que foi ratificada pelo Congresso Brasileiro apenas em 1999<sup>16</sup>:

Os Estados contratantes comprometem-se a cooperar entre si, tomando todas as medidas que considerem eficazes, de acordo com suas próprias leis, e especialmente as estabelecidas nesta convenção, para prevenir e punir atos de terrorismo, especialmente sequestros, assassinatos e outras agressões contra os vida ou integridade física das pessoas a quem o Estado tem o dever, de acordo com o direito internacional, de dar proteção especial, bem como extorsão em relação a esses crimes (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1970, Nossa tradução).

<sup>16</sup> O Brasil é signatário de tratados internacionais que promovem o combate às práticas terroristas e, portanto, está sujeito a eles. É o caso de: Brasil (2000, 2002, 2005), por exemplo. No entanto, como eles não são o assunto disso. pesquisa, eles não serão listados ou analisados.

Todos os acordos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil expressam a intenção de cooperar com o esforço internacional para prevenir e punir atos de terrorismo. No entanto, embora a Constituição Federal e os acordos internacionais abordem o terrorismo em seus textos, reconhecendo-o como crime que deve ser repudiado, assim como seus autores devem ser submetidos à justiça, o arcabouço jurídico nacional tipificou esse crime apenas em 2016, aprovando a Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016, poucos dias antes do início dos Jogos Olímpicos no Brasil.

Essa lei é o principal instrumento jurídico brasileiro para colocar em prática as intenções expressas na Constituição e em acordos internacionais. Pela primeira vez, os legisladores brasileiros definiram terrorismo como:

Art. 2º – O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, 2016).

A definição apresentada por esta lei foi tão aberta e mal enquadrada que o legislador sentiu a necessidade de esclarecer o conceito, dando uma lista dos atos que devem ser considerados terrorismo no § 1º do artigo 2º:

§ 1º – São atos de terrorismo:

I. usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II. (VETADO);

III. (VETADO);

IV. sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V. atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa: Pena – reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência (BRASIL, 2016).

Após a leitura e análise da definição de terrorismo nesta lei, percebe-se que o legislador não levou em consideração a perspectiva acadêmica do terrorismo, nem a evolução histórica de seu significado.

Observando a definição do crime apresentada no caput do art. 2º, é possível perceber que a partir dos três elementos que caracterizam o fenômeno terrorismo no meio acadêmico, o uso da violência está presente por meio da interpretação dos atos elencados como terrorismo no parágrafo. Por outro lado, não há previsão de ameaça de uso de violência, que se revelou importante meio de instilar medo, mantendo o caráter aleatório de suas vítimas.

O outro elemento essencial para definir o terrorismo, a natureza civil dos alvos, é mal abordada. Na verdade, a natureza dos alvos é listada, em vez de ser definida como pessoas civis ou alvos civis. O legislador optou por fornecer uma lista exaustiva de possíveis alvos que permitam identificar um ato como terrorismo, mas, de acordo com esta pesquisa, o caráter civil do alvo é essencial para diferenciar o terrorismo de outros tipos de violência política, e portanto deve ser caracterizado em a definição.

Por fim, o terceiro aspecto definidor do terrorismo, sua mensagem política, não foi mencionado no texto da lei, o que torna difícil diferenciar o terrorismo de outros tipos de crimes. Em vez disso, o legislador apresenta algumas motivações, relacionadas à xenofobia, ou discriminação por motivos étnicos e religiosos, desde que o autor do crime tenha a intenção de gerar terror social. Este é, sem dúvida, um conceito amplo para qualquer finalidade e não mantém coerência com a natureza política do terrorismo.

Além disso, esta lei tem sido criticada por advogados e pesquisadores e acadêmicos do direito porque esta lei também criminaliza os atos preparatórios em seu artigo 5º, “Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito”. Os críticos afirmam que os atos preparatórios fazem parte do “*Iter Criminis*”, também conhecido como “Caminho do Crime”, que trata das etapas do agente para cometer determinado crime. (BRASIL, 2016). Assim, em primeiro lugar, há a cogitação, que é quando o agente planeja em sua mente o fato típico. Posteriormente, as ações preparatórias, que se referem ao momento em que o agente começa a obter os meios necessários para a prática do crime. A etapa seguinte é a execução das ações, que é tratada quando o agente começa a praticar o crime; e finalmente a consumação quando o agente atinge seu objetivo.

Como consequência, alguns pesquisadores defendem que esta disposição é de fato ilegal, mas o problema aqui é meramente definicional. Como a lei não identifica a ameaça do uso da violência no mesmo nível do uso da violência para definir o terrorismo, o legislador não deixou claro que o crime de terrorismo ainda está em execução quando a pessoa tem um plano de ação, e já reuniu os meios para executar uma ação violenta. Como ficou evidente durante a análise das definições acadêmicas de terrorismo (item 2.2 deste artigo), a ameaça do uso da violência tem uma função importante para manter a possibilidade aleatória de atacar qualquer pessoa, em qualquer lugar, a qualquer momento. Portanto, se a definição legal de terrorismo tivesse incluído o “uso da violência, ou a ameaça do uso da violência”, não haveria necessidade de declarar na lei que os atos preparatórios são puníveis, uma vez que os atos preparatórios designados são na verdade os execução do terrorismo, conforme explicado anteriormente. Não obstante, é fundamental caracterizar a ameaça de uso da violência, com

evidências sólidas da intenção (planejamento, comunicação), do material a ser utilizado e da capacidade de execução do plano, causando algum tipo de dano, ou colocando pessoas civis ou alvos civis em risco.

Ademais, o legislador julgou necessário determinar o que não é terrorismo, conforme consta do § 2º do art. 2º da lei:

§ 2º – O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. (BRASIL, 2016).

Com esta disposição, como se entende por este artigo, o legislador expressa todo o seu cuidado para não confundir a definição da ação penal, alertando que pessoas de movimentos sociais ou organizações de classe, ao exigirem fins em regime democrático, devem não ser considerados terroristas. Além desse aspecto, é fundamental garantir a liberdade de reunião e expressão, como alguns dos aspectos imperativos do Estado de Direito. Essa mesma questão foi apresentada por Schmid (2011), seguindo o conselho de Thomas H. Mitchell que, dada a natureza heterogênea do fenômeno terrorista, sugeriu que uma definição de terrorismo deve estabelecer claramente o que terrorismo não é (SCHMID, 2011, p. 84).

No entanto, o texto do § 2º, art. 2º concede proteção legal para eventuais ações terroristas daquele grupo de pessoas, o que não guarda coerência com a ideia acadêmica sobre o assunto, uma vez que a pesquisa acadêmica recomendava não considerar o terrorismo apenas os “atos de violência política (coletiva) espontânea, como em motins, manifestações e outras formas de protesto e dissidência pública; ações industriais (greves) e revoltas.” (SCHMID, 2011, p. 84, *itálico do autor*).

Isso significa que uma vez que um movimento com motivação social, política ou trabalhista (ou qualquer) inicia uma ação legítima, e se transforma espontaneamente em uma ação violenta, não deve ser considerado terrorismo. Isso porque o terrorismo deve ser o uso deliberado da violência, com plano previamente elaborado e material montado. Portanto, considerando essa falta de coerência específica com a definição acadêmica de terrorismo, este parágrafo concede uma salvaguarda para que as pessoas listadas pratiquem ações terroristas sob a proteção da lei, o que não pode ser considerado adequado.

No entanto, a lei antiterrorismo traz aspectos importantes para criminalizar o terrorismo. Por se tratar de uma ação multidisciplinar, ao abordar essa temática é imprescindível que as atividades relacionadas também sejam criminalizadas. É o que esta lei faz ao definir como ilegais e puníveis as ações de apoio às ações terroristas, tais como: a associação ao terrorismo Artigo 3º (promover, prestar assistência); recrutar; Artigo 5º para dar proteção ou ocultar terroristas; Artigo 6º - prover, oferecer, obter, guardar ou armazenar recursos para o planejamento, preparação ou execução de atos de terrorismo; participar de treinamentos

específicos; para arrecadar fundos, cooperar para arrecadar fundos, ou colaborar para a lavagem de dinheiro (BRASIL, 2016).

#### 4 RECOMENDAÇÕES

A aprovação da Lei 13.260 / 2016 é um passo significativo em direção às intenções do Brasil expressas em sua Constituição e acordos internacionais firmados no passado. Após um estudo aprofundado dos aspectos definidores do terrorismo, bem como sua comparação com o principal instrumento jurídico do ordenamento jurídico brasileiro, este trabalho apresenta algumas conclusões e recomendações com o objetivo de fortalecer a segurança judicial e aumentar a eficácia no combate ao terrorismo.

Em primeiro lugar, é essencial que a lei defina o terrorismo abordando os três principais elementos que permitem a qualquer pessoa identificar um ato como terrorismo: o uso da violência e a ameaça do uso da violência; para atacar civis ou alvos civis; e a mensagem política pretendida com as ações. Significa substituir o artigo 2º da lei por um texto que apresente todos os três elementos aqui listados. Como sugestão, apresenta-se a seguinte definição: “terrorismo é o uso deliberado da violência, ou seja, a ameaça do uso da violência, para atacar civis, ou alvos civis, a fim de atingir objetivos políticos” (BRASIL, 2016).

Considerando que a definição precisa explicar quais são os objetivos políticos, a sugestão é estabelecer um conjunto de objetivos que caracterizem o crime contra o Estado, ou a sua soberania, conforme apresentado por Kydd e Walter (2006). Essa ideia deveria ser um parágrafo do artigo que define o terrorismo. A título de proposição, poderia incluir § 1º - os objetivos políticos a que se refere o caput deste artigo devem representar uma agressão ao Estado, seja o Brasil ou outros países, inclusive I – Mudança de Regime, II – Mudança Territorial; III – Mudança de política; e IV – Manutenção do Status Quo.

Pesquisas posteriores sobre a definição que podem ser consideradas “objetivos políticos”, aprofundando os significados aos achados de Kydd e Walter (2006), podem dar ainda mais precisão aos itens constitutivos do projeto de lei.

Ademais, como a definição de terrorismo contém os três elementos da definição acadêmica, não é necessário manter a lista de ações que devem ser consideradas terrorismo, sendo recomendado suprimir o § 1º do artigo 2º. Da mesma forma, como a definição criminal considera a ameaça do uso da violência tão importante quanto o uso da violência, não é necessário manter os artigos 5º e 10º no texto da lei. Se for decidido mantê-lo, deve-se evitar a expressão “ações de preparação”, substituindo-a por “ameaça de uso de violência, caracterizada por planejamento prévio, comunicação ou outras ações de coordenação para ato terrorista, ou de propriedade do material correspondente a ser utilizado”. Por outro lado, é imprescindível manter as ideias expressas nos § 1º e 2º do Artigo 5º.

Por fim, recomenda-se adequar a definição do que não é terrorismo, conforme o § 2º do art. 2º, passando a ser redigido da seguinte forma: “para assegurar a liberdade de reunião, e a liberdade de expressão, de atos de violência política coletiva, como uma consequên-

cia espontânea não planejada de motins, manifestações, greves e outras formas de protesto público e dissidência não deve ser considerada terrorismo”.

Como conclusão, deve-se considerar que, mantendo a coerência com uma definição acadêmica imparcial, o Brasil garantirá melhores condições para cooperar em um esforço internacional para eliminar essa ameaça global, bem como terá o reconhecimento e a autoridade para evitar ou reprovocar definições tendenciosas sobre terrorismo. Essa etapa reforçará o papel do Brasil na ordem regional e global, mostrando a tradicional imparcialidade que caracterizou sua política de relações exteriores ao longo da história.

## Referências

BEINER, G. Fenianism and the martyrdom-terrorism nexus in Ireland before independence. *In*: JANES, A. H. D. **Martyrdom and terrorism: pre-modern to contemporary perspectives**. New York: Oxford, 2014, p. 199-220.

BJØRGO, T. **Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward**. New York: Routledge, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

**Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000**. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Brasília: Presidência da República, 2000. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002** Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Brasília: Presidência da República, 2002. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005**. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2005. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando das disposições investigativas e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 02 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Access on: Oct. 3th, 2017.

BRINTON, C. The reign of terror, 1793-1794: the experience of the Democratic Republic and the rise of the bourgeoisie. **The American Historical Review**, [s. l.], v. 33, n. 4, July. p. 868-869, 1928. DOI: <https://doi.org/10.1086/ahr/33.4.868>

FERREIRA, A. B. H. **Mini dicionário Aurélio: o mini dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

FRANK, B. **U.S. marines in Lebanon, 1982-1984**: history, and museums division headquarters. South Carolina, USA: Create Space, 1987.

GANOR, B. Defining Terrorism - is one man's terrorist another man's freedom fighter? **International Institute for Counterterrorism**, Herzliya, Jan. 1º, 2010. Available at: <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>. Access on: Oct. 3th, 2017.

GREGOR, B. Definition of terrorism - social and political effects. **Journal of Military and Veterans' Health**, [s. l], v. 2, n. 2, p. 26-30, 2013.

HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia, 2006.

JENKINS, B. M. **The study of terrorism**: definitional problems. Santa Monica, CA: Rand, 1980.

KYDD, A. H.; WALTER, B. The strategies of terrorism. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 49-80. 2006.

LAW, R. D. **Terrorism**: a history. Cambridge: Polity, 2009. 256 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Departamento de Assuntos Jurídicos Internacionais. **Convenção para prevenir e punir os atos terroristas configurados em crimes contra pessoas e a extorsão correlata, quando tiverem transcendência internacional**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 1971. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm> Access on: Oct. 3th, 2017. 17 de abr. 2017.

RAPOPORT, D. C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, A. K.; LUDES, J. M. **Attacking terrorism**: elements of a grand strategy. Washington, DC: Georgetown, 2004. p. 46-73.

RICHARDSON, L. **What terrorists want**: understanding the enemy, containing the threat. New Brunswick, Canadá: Random House, 2007. 336 p.

SCHMID, A. P.; JONGMAN, A. J. **Political terrorism**: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature. New York: Transaction, 1988.

SCHMID, A. P. **The Routledge handbook of terrorism research**. New York: Routledge, 2011. 737 p.

STERLING, C. **The terror network**: The secret war of international terrorism. New York: Berkley, 1982. 351 p.

WARDLAW, G. **Political Terrorism**: theory, tactics, and countermeasures. 2nd ed. Cambridge: Cambridge, 1989. 268 p.

WHITTAKER, D. J. **The terrorism reader**. London: Routledge, 2003.

# Liderança militar sob estresse

*Military leadership under stress*

**Resumo:** Há muita teoria publicada sobre as habilidades, qualidades e capacidades que líderes devem ter para serem seguidos fielmente por seus subordinados, mas há pouco escrito sobre quais são realmente importantes, aquelas que as pessoas devem ter inevitavelmente e sem as quais não poderiam ser verdadeiros líderes. Também é fácil tomar decisões quando há tempo, quando não há nada em jogo porque estamos em tempo de paz ou é um exercício. Nesta pesquisa, pretendo investigar quais são as qualidades que um líder deve ter, em primeiro lugar em termos gerais e em segundo lugar, especialmente quando sob pressão ou quando a decisão pode resultar na morte de pessoas ou quando se encontram num cenário complicado como as atuais missões do Iraque ou do Afeganistão. Nesse sentido, quero entrar no que é estresse, o que significa estresse para um soldado e como ele lida com ele e se existem técnicas especiais para treinar resiliência e ser capaz de formar líderes mais fortes e melhor preparados nas Academias de Oficiais e Sargentos dos países do nosso meio. Além disso, quero analisar se é verdade que existe o que se chama de “solidão de um líder” e, por via das dúvidas, averiguar quais são os principais suportes que um líder deve ter para dar conta do isolamento, da solidão ao tomar decisões importantes.

**Palavras-chave:** Estresse. Resiliência. Liderança. Intuição. Erro. Solidão de um líder.

**Abstract:** There is a lot of published theory about the skills, qualities and abilities that a leader should have to be followed faithfully by his subordinates, but there is very little written about which ones are really important, those that he must have inescapably and without which that person could not be a true leader. It is also easy to make decisions when there is time, when there is nothing at stake because we are in peacetime or it is an exercise. In this research, I intend to investigate what are those qualities that a leader must have, first in general terms and second especially when under pressure or when the decision can result in people dying or when they are in a complicated scenario such as the current missions of Iraq or Afghanistan. In this regard, I want to get into what stress is, what stress means to a soldier and how he copes with it and if there are special techniques to train resilience and be able to make stronger and better prepared leaders in the Officer and NCO Schools of the countries of our environment. In addition to that, I want to analyze if it is true that there is what is called “loneliness of a leader” and just in case, investigate what are the main supports that a leader should have to handle that isolation, that loneliness when taking important decisions.

**Keywords:** Stress. Resilience. Leadership. Intuition. Error. Loneliness of a leader.

**Fernando Rocha y Castilla**

Exército Espanhol.

Madrid, España.

rochitasmilan@gmail.com

**Recebido: 06 abr. 2020**

**Aprovado: 15 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 INTRODUÇÃO

Warren Bennis, um dos gurus da liderança, disse: “A liderança é como a beleza, difícil de definir, mas fácil de perceber quando você a vê” (FERNÁNDEZ CARREÑO, 2011, p. 2, tradução nossa). E este é o principal problema que os soldados profissionais encontram, que falamos de algo que é difícil de definir e que nem todos entendemos da mesma forma. Você percebe quando tem um chefe que comanda com facilidade, que quando fala tem aquele carisma que nos faz olhar atentamente para ele e segui-lo no que ele nos manda, principalmente porque estamos convencidos de que é o que deve ser feito, mas certamente não é uma característica de todos os chefes que encontramos, uns porque são tímidos, outros porque não estão acostumados a comandar tropas ou se sentem mais à vontade em cargos de ensino ou de analista.

Comandar homens e mulheres é uma tarefa difícil, exige muita dedicação, estar próximo dos seus subordinados, saber quais são os sonhos, desafios ou problemas dessas pessoas a quem se dirige, saber que cada pessoa tem uma atitude diferente perante a vida e que, em muitas ocasiões, você será solicitado a educá-los e dar-lhes uma grande motivação para que nos momentos-chave eles estejam cem por cento envolvidos na missão e não com a cabeça em seus próprios problemas.

Torna-se líder, sem dúvida, embora possa ajudar que pela genética já tenha uma predisposição, pela sua capacidade física, empatia ou bom senso e a única forma de uma pessoa se tornar um verdadeiro líder é tendo experiências em que é capaz de observar outros comandantes, viver momentos em que tem que tomar decisões na frente de seus homens, onde sofre as mesmas vicissitudes de seus subordinados, suportando fadiga física, mental e onde pode adquirir habilidades para dar ordens a qualquer momento, independentemente do lugar ou situação. Além dessa experiência, o conhecimento detalhado de seus homens e mulheres, a situação ou o momento, isso lhe dará uma coisa chamada INTUIÇÃO que provavelmente também será importante para ser um bom líder. As principais razões para esta pesquisa vão nessa linha; descobrir quais são as qualidades fundamentais que um líder deve ter para ser capaz de tomar decisões consistentes e descobrir quais são os melhores apoios que um líder pode ter, especialmente em momentos de estresse ou sob grande pressão.

Treinamento, treinamento e mais treinamento é a dica para estar atualizado nos procedimentos de combate e a melhor forma de construir uma equipe onde todos confiam em todos.

Quando você está em uma missão real, muitas vezes há riscos, momentos em que você tem que tomar decisões realmente importantes que podem causar a morte de seus homens e mulheres ou mantê-los todos vivos, momentos em que a pressão e o estresse o afogam, mas você tem que tomar uma decisão rápida e seus subordinados estão esperando por você para orientá-los... Nesses momentos em que você se sente solitário, você tem medo de estragar e tomar a decisão errada porque seus homens irão segui-lo igualmente. Em sua mente está o medo de estar errado e este erro pode levar a perder alguns deles, em última análise, pode falhá-los como um líder. Esse é um motivo secundário para a investigação, tentando tirar o medo do erro, para tomar a decisão que eles não esperam, para administrar o estresse nessas situações. Por fim, durante a pesquisa, tentarei encontrar novas ideias que

possam ajudar as escolas de oficiais a formar líderes que sejam capazes de comandar com facilidade nesta era de lutas assimétricas que normalmente se realizam em ambientes urbanos e onde você não sabe quando é um cidadão ou um inimigo a pessoa que você encontra na rua.

Resumindo, durante a investigação que realizarei, pretendo primeiro entrevistar dirigentes espanhóis de renome, oficiais militares de alto escalão que viveram circunstâncias especiais em missões complexas, a seguir realizarei alguns questionários que serão respondidos por alunos do Curso de Pessoal e do Curso de Promoção de Oficiais Gerais que estão sendo desenvolvidos em meu país, de onde pretendo extrair alguns fatos interessantes sobre liderança em cenários complexos ou sob estresse.

Depois, lendo em detalhes livros de famosos líderes internacionais, geralmente gerais americanos e livros especializados sobre tomada de decisão sob grande estresse e gerenciamento de estresse em diferentes circunstâncias, quero tirar conclusões que determinarão como lidar com esse estresse em cenários complexos.

## 2 DISCUSSÃO

O Tenente-general Frederic J. Brown ressaltou que: “as demandas genuinamente novas de liderança foram apresentadas a partir dos eventos de 11 de setembro”.

A partir dessa data, a expectativa de combater um inimigo de forma exclusivamente convencional acabou, estamos em uma década em que o novo ambiente operacional exige que os líderes se familiarizem com outro tipo de combate em que as áreas de atuação se misturam, urbano e rural, o inimigo é difícil de enxergar porque está camuflado entre o povo, ora é cidadão e ora é um lutador que joga como bem entende nas redes sociais mostrando imagens reais ou falsas em um mundo em que as sociedades ocidentais não estão prontas para arcar com os danos colaterais.

“O mais forte não vive mais, mas sim o que melhor se adapta” e este ditado reflete a importância da “adaptabilidade” nas operações atuais que apresentam muitos desafios complexos para os quais não existem soluções que poderiam ter sido estudadas em qualquer escola militar. A doutrina está muito atrás da tecnologia e das formas de luta e já não fornece nenhuma solução para os problemas que você encontra nas áreas de operações. Os nossos inimigos melhoraram muito as suas capacidades, conseguem facilmente tecnologia muito avançada e sabem explorar as nossas fraquezas.

Alguns livros falam sobre liderança adaptativa, sobre a importância de criar uma equipe coesa que pode ser confiável em momentos críticos, mas para um líder tudo isso não é suficiente. Há preocupação com as próprias pessoas, como gerenciar uma equipe feita por pessoas em que todos têm uma vida, uma família, problemas, emoções, sonhos e incertezas. Preparar líderes para enfrentar esses desafios não é uma tarefa fácil, eles devem ser continuamente testados, treinados em situações difíceis em que eles têm de resolver os problemas e tentar levá-los sob pressão e estresse.

O centro de gravidade de qualquer exército do mundo é o combatente, e tudo em seu apoio é geralmente a primeira prioridade (UNITED STATES, 2019). Formação, bom

equipamento e motivação são necessidades básicas para cumprir qualquer missão, mas acima de tudo, é preciso uma pessoa que te conduza, que comande a equipe, um homem ou uma mulher em que a equipe tenha total confiança e que a siga, acima de tudo, mesmo que seja preciso dar o que de mais precioso um ser humano pode dar em nome de sua nação... A própria vida.

A humanidade sempre precisou de líderes, embora os modelos tenham sido diferentes ao longo da história, sempre existiram e sempre existirão. Muitas vezes se diz que existem diferenças físicas entre os líderes e aqueles que o seguem, mas mais do que físicas, as diferenças são psíquicas; autoconfiança, serenidade, foco e motivação são as diferenças mais acentuadas entre uns e outros.

É precisamente disso que se trata a liderança; em inspirar confiança, em dar segurança à equipe de que as decisões que são tomadas, tão raras quanto podem parecer, são as corretas, especialmente em situações críticas.

Há um grande número de qualidades que podem ser exigidas de um líder ou que se pode presumir que as possuem, embora nem sempre as mostrem, as mais típicas são; honestidade, integridade, capacidade de tomada de decisão, preparação técnica, boa forma, visão de longo prazo, definir metas específicas, ser entusiasta e transmitir esse estímulo à sua equipe, ter carisma, ser exigente com eles e consigo mesmo, ser consistente, mas entre todos estes e outros, queremos encontrar aqueles considerados realmente importantes para serem verdadeiros líderes e especialmente em situações complicadas. **Não devemos confundir liderança com capacidade de comando, ser um líder é muito mais do que isso, tem a ver com suas habilidades para inspirar confiança e compromisso, bem como para motivar sua equipe em todos os momentos.**

Não estamos falando de líderes de grandes Unidades porque normalmente eles sempre terão tempo para tomar uma decisão, terão uma equipe consultiva e mesmo que estejam sob pressão nunca será igual aos chefes de pequenas Unidades que estão lutando Talibás ou membros da Al-Qaeda em cada canto de uma pequena aldeia perdida e têm que tomar decisões em um ambiente hostil e muito próximo do inimigo. É aqui que vamos enfatizar nos chefes que lideram pequenas unidades em zonas de combate.

Os comandantes também têm que lutar muitas vezes contra o excesso de informação e com a necessidade dos chefes superiores de conhecer cada movimento que sua unidade faz. Em muitos casos, devem ser tomadas decisões baseadas em informações recebidas de níveis mais elevados. Neste caso, a tecnologia avançada pode ser um problema porque eles lhe dão tanta informação que leva muito tempo para lê-la e processá-la, atrasando assim a tomada de decisão. E às vezes a pessoa sonha em conseguir que uma parte dessa informação vital chegue apenas para ter certeza de que tomou a decisão certa e faz seus subordinados esperarem e esperarem (ROGERS, 1994). É o caso típico de termos meios tecnologicamente muito avançados que nos fazem atrasar o processo de tomada de decisão devido ao volume de informação ou à espera daquela parte da informação que nos pode dar a solução de um problema. Temos de impedir que os nossos líderes sejam prisioneiros da tecnologia e sejam capazes de tomar decisões de forma mais rápida, intuitiva e imaginativa.

Isso se reflete em vários livros de doutrinas ocidentais, o líder deve, em muitas ocasiões, tomar rapidamente decisões baseadas unicamente em seu julgamento e bom senso, não tendo que esperar por uma análise detalhada das vantagens e desvantagens das diferentes linhas de ação.

Por outro lado, a necessidade de saber dos comandantes superiores muitas vezes interfere em sua capacidade de comandar, as constantes perguntas sobre o que aconteceu, como você reagiu, quantos estão feridos, etc... Limitam sua capacidade de decidir e alteraram seu humor, levando você às vezes ao estresse.

Nas Academias de Oficiais e Sargentos, chefes de unidades de pequeno ou médio porte são formados por meio de um método rígido de planejamento e tomada de decisão praticado em inúmeras ocasiões em salas de aula e exercícios, nos quais as ordens demoram para serem distribuídas por atingirem muito limites, detalhando o que se pretende, deixando aos chefes das unidades subordinadas pouco espaço para imaginação ou intuição e que, uma vez que o exercício não responda às flutuações do combate, novas ordens são emitidas e assim por diante (THE PRUSSIANS..., 2010)

Líderes são pessoas que adquiriram experiências participando de missões reais, sofrendo as mesmas vicissitudes de seus subordinados e foram motivados por alguém, algum chefe carismático que tiveram e que lhes deixou uma boa marca e de alguma forma seguem um estilo semelhante ao seu, adaptado aos novos tempos. Mas em qualquer caso, é essencial estar disposto a oferecer motivação para sua equipe e oferecer paixão em tudo o que você faz.

É quando você percebe que não basta apenas o conhecimento adquirido e sua aplicação, além disso existe um jeito de ser, de ver as coisas, de compartilhar com os outros, você tem que ser cem por cento autêntico, não tente imitar qualquer pessoa, com seus fracassos e seus sucessos, mas sempre com paixão pelo que está por vir (FERNÁNDEZ CARREÑO, 2011). O líder tem de realizar duas tarefas principais: dirigir e comandar para a realização de um objetivo. Podemos definir dirigir como a maneira de conduzir recursos e ideias, já comandar é a maneira de guiar as pessoas e unir todos os esforços.

Como dirigente, o líder atribui o objetivo a ser alcançado e o propósito que se pretende alcançar, atribuindo tarefas e coordenando as ações para alcançá-lo. Trata-se, fundamentalmente, de conhecimentos técnicos.

Como comandante, o líder combina e coordena esforços para unir os resultados daquilo que os subordinados alcançaram sozinhos para atingir o objetivo final, o que exige saber como motivar, influenciar, delegar e exigir, que são habilidades fundamentalmente humanas.

Muito importante aqui é não perder a orientação para alcançar o objetivo final do comando superior.

O verdadeiro líder tem AUTORIDADE... Não porque seja o Chefe ou o posto mais alto, mas porque a conquistou com o seu exemplo, com a sua dedicação, com a sua preparação pessoal e a sua equipe o seguirá sempre, pois conquistou o respeito de todos, não há lacunas nas relações internas e a equipe endossa sua autoridade moral. Neste caso, você tem que fugir do líder tóxico, aquele que governa apenas porque tem a patente e acredita estar sempre com razão, aquele que geralmente é despótico e irracional. É o que se chama POTESTAS... É o poder estabelecido, que é obrigatório obedecer. Aquele chefe que

depende de como vem cada manhã, que pode ser bom ou ruim, ou aquele chefe que grita, ameaça, humilha ou calunia. Esse tipo de chefe que quer atingir uma meta e não se preocupa com os meios ou as formas de alcançá-las, aquele chefe que sempre exige e nunca recompensa (REED, 2005).

Outra qualidade fundamental de um verdadeiro líder é a COMUNICAÇÃO, ele deve ser muito detalhado neste aspecto, deve deixar bem claro para seus subordinados qual é a missão, a que se destina, por que, como, quando, se faz parte de uma grande operação ou não, quais são as rotas de fuga, possíveis interferências, o que fazer em caso de dúvida. Um general disse que os subordinados muitas vezes parecem ouvir o que você está dizendo, mas na maioria das vezes não conseguem ouvir mais da metade, então você tem que ser paciente, falar com eles repetidamente, confirmando tudo o que é importante para eles conhecerem e evitando o supérfluo. Você não deve morrer se afogando em coisas vãs.

A terceira qualidade fundamental é a MOTIVAÇÃO e este é um desafio difícil de um verdadeiro líder. Mantenha sua equipe pronta, ansiosa para agir seja qual for a missão, com iniciativa, com mentalidade positiva. Tudo isso pode ser alcançado estando perto deles, conhecendo-os muito bem e tendo absoluta confiança neles e nas suas capacidades e tendo já exposto isso muitas vezes. O comandante tem de saber em detalhe a vida de cada um, os seus sonhos ou os seus problemas, se têm família ou não e falar com eles, dar-lhes a opção de escolher dar a sua versão das coisas, lembrando que um aperto de mão, uma palavra de bem-feito ou elogio, são fundamentais para a sua autoconfiança.

Se eu resumir essas três qualidades fundamentais, o líder é a pessoa que é capaz de inspirar, motivar e impressionar sua equipe, devido às suas faculdades especiais, a confiança que ele inspira, sua forma de alcançar os objetivos, a sua capacidade de agir e de se expressar e a fé que gera em seus subordinados.

No entanto, isto é fácil de aplicar em exercícios ou situações de baixo risco. Quando adicionamos o componente de estresse, ou perigo, ou a sensação de estar em uma grande desvantagem em relação ao inimigo, ou de que você não sabe de onde a ameaça pode surgir repentinamente, é quando você realmente tem que ser um líder, suas decisões podem causar problemas muito sérios para sua equipe.

A forma como o estresse se materializa, como afeta a sua condição física ou a sua relação com outras pessoas ou, neste caso, a tomada de decisões, é algo que aprofundaremos a seguir.

O estresse é caracterizado por criar situações que extrapolam os limites de tolerância das pessoas a ele expostas (BARDERA; GARCÍA-SILGO; PASTOR, 2014).

A liderança está se tornando muito importante no ensino e treinamento de comandantes militares e psicólogos militares vêm preparando este tema há algum tempo, tentando criar modelos de gerenciamento de estresse e falando sobre programas de treinamento que visam desenvolver a capacidade de resiliência inata e adquirida de pessoas diante de problemas físicos ou estresse psicossocial, onde falam sobre coesão do grupo, trabalho em equipe, clima positivo da equipe, mas não abordam o aspecto em áreas de atuação ou cenários complexos.”

Já existe um conceito militar moderno semelhante, conhecido como “RESILIÊNCIA”, ao qual a Real Academia Espanhola define como “a capacidade humana de assumir com flexibilidade situações limítrofes e superá-las” (RESILIENCIA..., 2020, n.p. tradução nossa).

Esses mesmos psicólogos explicam que existem fatores internos que têm demonstrado efeitos moduladores na saúde e no desempenho, que podem ser biológicos, como força física, que inclui treinamento físico, alimentação saudável e estilo de vida saudável e psicofisiológico, como autocontrole, afetividade; pensamento positivo, realismo, aceitação ou autoconsciência; altruísmo; espiritualidade (relacionada ou não à religião); e experiência. Alguns fatores internos estão diretamente relacionados a ter relações interpessoais positivas ou dar e receber apoio social, enquanto outros são capazes de controlar e reduzir as respostas fisiológicas da ansiedade em situações de estresse.

O estresse geralmente produz uma sensação de cansaço e fadiga, dores de cabeça, distúrbios do sono (insônia, hipersonia, pesadelos, etc.), sudorese, boca seca excessiva, que resulta no combate à falta de atenção e concentração, pensamento rígido, nervosismo, ansiedade, ofuscação, tomada de decisão errada, bloqueios mentais, tempo de reação aumentado e menos eficiência que muitas vezes leva à agressividade e raiva.

Todos estes sintomas, vindos do Chefe, podem ser transferidos para o ambiente geral da equipe, manifestando então uma alteração no humor geral que pode levar a conflitos pessoais, tédio, tristeza injustificada e cinismo.

Quando em um ambiente complexo, os soldados passam por episódios de todos esses tipos, mas sob a liderança do comandante, eles mantêm esses sintomas sob controle sem saber, mas os têm latentes e podem aparecer a qualquer momento em caso de degradação da situação. Calor excessivo, fadiga, horas de incerteza e risco minam a força mental um do outro e não há tempo para descansar ou para escapar do que está ao seu redor, este é um combate real. Aí chega o verdadeiro líder, que neste momento deve aumentar o grau de flexibilidade para relaxar o ambiente, conversar com as pessoas de sua equipe e tê-las à disposição tentando envolvê-las na tomada de decisões. Qualidades importantes são: a capacidade de enfrentar ativamente situações complicadas, ser otimista, o que claramente amortece a tensão, ter bom humor, ter inteligência emocional, empatia, mas as fundamentais são: **CONFIANÇA E AUTOCONFIANÇA** em si mesmo e **UNIÃO E COESÃO** da equipe. Não importa o que façam, onde ou quando... Mas juntos!

Existe uma ligação importante entre a experiência e a autoconfiança, que normalmente inclui a formação e a competência tecnológica. Todos esses valores fornecem ao líder o conhecimento para tomar decisões intuitivas, mas também é desejável que em todos os níveis de comando, seja essencial alcançar a coesão da equipe, um fator muito valioso para alcançar a eficácia e promover a iniciativa dos comandantes subordinados.

A **INTUIÇÃO** é outro dos valores mais importantes que um líder deve ter em situações complexas. Embora possa parecer que é um valor muito frágil, uma vez que se baseia apenas em sentimentos ou percepções, de acordo com a nossa pesquisa, sim, é muito importante para o processo de tomada de decisão de qualquer pessoa.

Vamos entender o que a intuição é, ou talvez não é, e se ela tem algum impacto no processo de tomada de decisão. Então podemos avaliar a sua relevância e estudar formas de desenvolvê-la. Vamos nos aprofundar nisso por ser sempre polêmico. O Dicionário Webster define intuição como “o conhecimento imediato de algo sem o uso consciente do raciocínio” (ROGERS, 1994, p. 39). Em muitos relatórios também tem sido descrito como “instinto”

ou “palpite”. O problema com estas palavras é que elas nos levam a percepções dos sentidos que não têm endosso acadêmico. O problema de tentar desenvolver a intuição em nossos futuros líderes está em suas próprias experiências, o que requer analisar e prestar atenção aos detalhes não-visíveis, o que torna difícil aceitar decisões feitas apenas pela intuição. Este tipo de ensino não está bem desenvolvido e, portanto, ainda não é credível tomá-lo como um assunto de ensino ou prática.

Intuição ou palpite é muito mais difundido em atividades comerciais do que no próprio exército, onde essa intuição pode causar a morte de pessoas ou permitir que elas permaneçam vivas. Por outro lado, nem todas as soluções estão em máquinas de computação de alto nível ou software. A dificuldade reside na sua falta de credibilidade científica.

O Tenente-general César Muro disse que o instinto é muito importante porque reúne toda a sua experiência, sua preparação e suas habilidades como chefe, uma vez que você é rapidamente capaz de pesar as vantagens e os riscos e tomar uma decisão imaginativa. Você tem que pensar sobre a oportunidade que tem, mas também estar preparado para assumir um erro. Essa rapidez ou agilidade mental é a pista para decidir antes que o inimigo o faça e para estar em melhores condições do que ele para a próxima fase. Diz-se que Winston Churchill teve uma liderança intuitiva em contraste com seu principal assessor durante a segunda guerra mundial, Sir Alan Francis Brooke, que lhe proporcionou uma rede de segurança sendo muito pragmático.

O Major-general Smith (Exército do Reino Unido) disse que só uma vez tomou uma “decisão instantânea” na guerra do Golfo (ROGERS, 1994, p. 40). Embora isso possa sugerir que as decisões tomadas por análise profunda são mais a norma e a maneira preferida e mais segura de chegar a decisões para os comandantes do campo de batalha, isso é indiscutivelmente incorreto, pois a situação durante a guerra de “10&hour” não exigia tais decisões instantâneas ou intuitivas a serem feitas ao nível da divisão... O uso do instinto ou intuição na tomada de decisão está relacionado à falta de informação e tempo disponível e é mais útil no comando de batalha do que na preparação de batalha.

A experiência diz que, uma vez que um comandante tenha recebido suas ordens e missão, ele usará a intuição para decidir sobre seu plano. Este será um processo rápido que será baseado em sua experiência e conhecimento, enfatizando o efeito que ele quer ter sobre o inimigo.

Precisamos de nossos exércitos para produzir líderes com um sexto sentido intuitivo que guia sua tomada de decisão no complexo campo de batalha moderno. Faz parte do passado que os líderes tenham uma atitude “atricionalista”, levando seus soldados para o combate confiando totalmente na superioridade material e na abordagem sem imaginação.

Há uma frase que considero muito bem escrita pelo Marechal Castello Branco que diz: “Ao chef não cabe ter medo das ideias, nem mesmo das ideias novas. É preciso, isto sim, não perder tempo, empreendê-las e realizá-las até o fim”.

Diz-se que Hitler também foi um líder intuitivo, que teve sucesso logo no início na frente francesa e russa, mostrando um certo gênio, mas no final essa intuição falhou ressoantemente. Sem dúvida, liderar apenas com a intuição é algo que tem um grande risco.

Beverly Alim Metcalfe, conferencista sênior em Psicologia Organizacional na Universidade de Leeds, disse que a intuição, na realidade, muitas vezes não é uma decisão

espontânea, mas o resultado de um pensamento rápido. Embora isso seja indubitavelmente correto, ele levanta a questão, “pensamento baseado em quê?”. A resposta a esta pergunta deve ser centrada no conhecimento e na riqueza de experiências anteriores. Portanto, a intuição é sobre peneirar rapidamente no seu banco de memória de experiências passadas, a fim de tomar decisões.

No Manual de Campo do Exército Britânico é descrita também a importância do momento, da surpresa e acima de tudo, de uma *ATTITUDE MENTAL*. Esta atitude mental é particularmente importante quando se olha para as atividades dos líderes.

O Manual de Campo do Exército dos EUA fala que, em essência, a guerra de manobras pode ser dividida em dois componentes. Em primeiro lugar, a capacidade física de mover e aplicar a força mais rapidamente do que o inimigo, que em termos simples se relaciona com equipamentos e tecnologia, e em segundo lugar, sobre a velocidade da tomada de decisão. Se todas as coisas forem iguais, então a tomada de decisões em relação ao inimigo torna-se muito importante.

Daí decorre que o comandante deve ser imprevisível, imaginativo e instintivo e deve pesar o fator surpresa como crítico aos seus planos. Para conseguir isso, um comandante precisa de iniciativa ou “impulso de comando” com base na intuição, em vez de “empurrão”, que é um conhecimento na abordagem mais analítica de comando.

**Os líderes devem conhecer as capacidades e limitações de sua equipe, devem ser bem treinados, competentes e tecnologicamente avançados para tomar decisões intuitivas.**

Embora a intuição seja um sentimento, uma habilidade especial, temos que tentar por todos os meios treinar futuros oficiais para usar este sexto sentido em que se inclinar para tomar decisões em cenários complexos. Para treinar a intuição temos que confiar na incerteza. Promover a tomada rápida de decisões é vital para muitas Unidades que lutam em diferentes frentes.

Como a intuição se baseia no conhecimento, quando se trata de formar líderes, é importante que possamos treiná-los em um grande número de situações que lhes permitam ter uma boa bagagem da qual possam então ter lições e tê-las como experiências pessoais que serão muito valiosas em ocasiões futuras. Dentro desse treinamento, seria bom forçá-los a tomar decisões intuitivas nas quais às vezes cometeriam erros. Já é conhecido que se aprende mais com os erros do que com os sucessos e dar este tipo de treinamento aos futuros líderes pode ser interessante e motivador ao mesmo tempo.

Por fim, fica claro que os estilos de liderança devem mudar e se adaptar às novas formas de conflitos e aos ambientes operacionais nas crises atuais, os estilos de liderança que serviram em outros momentos agora são questionados. Se pensarmos na complexidade dos cenários e no uso de novas tecnologias que oferecem a possibilidade de mostrar o que está acontecendo na outra parte do globo em questão de segundos, e isso pode ser comentado por milhares de pessoas não importando o país, raça ou religião, livre para dizer, criticar ou reivindicar o que quiserem. Temos de pensar que os nossos líderes, as suas equipas e as suas famílias estão expostos a essa crítica rápida e prejudicial que também pode afetar a coesão das equipas (BURPO, 2006).

Os Chefes a quem tive oportunidade de entrevistar comentaram um pormenor que é verdadeiro e pouco discutido nas publicações, a SOLIDÃO DE UM LÍDER. Diz-se geralmente, quanto mais alto nível se é, mais só se sente e isso porque em muitas ocasiões os Chefes têm que tomar decisões assumindo grandes riscos em lugares onde existem muitas variáveis que não são conhecidas. O Chefe é sempre responsável pelo sucesso ou pelo fracasso.

Quanto mais você cresce, menos amigos você realmente tem, disse o General Carlos Prada 2018 Irak Force COM. Muitas pessoas falam com você, mas de uma forma vaidosa e às vezes interessada. Durante o meu Comando, tive um bom amigo, subordinado com quem costumava tomar café algumas noites, ele tentou me dizer o seu ponto de vista sobre a operação e sobre alguns acontecimentos, contra os quais sempre pensei ter bons argumentos até que percebi que é preciso coragem para ouvir a verdade que não se deseja. Serviu-me muito bem perceber que às vezes você vive muito egocêntrico e tem uma visão distorcida do que estava acontecendo do lado de fora.

General Luis Cortés, 2017 Irak Force Com, conhecido na Espanha, disse que você tem que estar perto o suficiente das pessoas para ficar conectado ao que realmente está acontecendo lá fora e elas percebem, mas distantes para que não esqueçam que você é o chefe. Nas palavras dele, é verdade que existe muita solidão, à noite eu ficava no meu escritório com cerca de 55 graus de temperatura e ficava horas planejando, preparando relatórios, pensando em como a missão estava se desenrolando e acho que meu melhor suporte para a hora de decidir, foram, sem dúvida, a experiência de ter estado em outras missões, de ter vivido momentos difíceis em todas as categorias que te dá uma autoconfiança em suas ações e consequentemente na tomada de decisão e sempre sabendo O QUE É O OBJETIVO FINAL.

Durante a investigação, encontrei vários testemunhos de líderes que estavam em zonas de combate como o Iraque ou o Afeganistão e que se deslocaram sem terem recebido uma missão clara. Estávamos tão envolvidos em apoiar-nos uns aos outros, em avançar na patrulha, fornecendo apoio mútuo que às vezes não tinha a certeza porquê, ou para quê. Em alguns casos, ele levou anos para poder contar isso publicamente e ele nunca disse aos seus homens porque ele escreveu as missões para si mesmo por vergonha de não saber qual era realmente a sua missão.

Alastair Campbell (chefe de comunicação de Tony Blair) disse em seu livro “*Winners*” que “quando você está cansado de ouvir a mesma velha mensagem, outras pessoas estão apenas prestes a entendê-la”.

A este respeito, a partir das operações realizadas nos últimos conflitos, há uma lição que não pode ser esquecida. Você precisa ter uma missão clara e atingível e você tem que explicá-la bem para toda a sua equipe vezes sem conta. Certifique-se de que todos estão certos sobre a missão, que eles a entendem e não só que eles repetem ela como robôs sem saber o que realmente está acontecendo.

Nesta nova era, a formação psicológica dos nossos líderes torna-se cada vez mais necessária. Eles têm que aprender a desenvolver certas habilidades psicossociais para que possam ser eficazes quando enfrentam uma situação adversa após outra em que sua vida e os de sua equipe podem estar em risco. A ideia é integrar capacidades militares com habilidades mentais, emocionais e comportamentais para melhorar e fortalecer a resiliência dos combatentes.

Essas habilidades mentais devem se concentrar em potencializar fatores que tenham efeitos positivos sobre a moral, o desempenho, a eficácia e a satisfação pessoal, devem expandir o treinamento de combate tradicional que aprimora não apenas as técnicas e procedimentos de combate, a resistência à fadiga e o endurecimento em geral, com o treinamento psicológico que pode ser realizado em curtos períodos de tempo de forma intensiva ou ao longo de vários meses, bem como em um grupo que seja o mais comum ou individual, voltado principalmente para a tomada de decisões, para ter medo do erro e errar, e secundária à coexistência de um grupo em situações de alto risco nos efeitos de combate e estresse. Para isso, deve ser utilizada uma metodologia dinâmica e interativa, evitando as conferências típicas em que apenas o treinador ou psicólogo fala e realizando exercícios de casos práticos com os membros da equipe, em que os membros da equipe podem falar, identificando quais são as situações ou as coisas que mais enfatizam cada um. Obviamente isso tem que ser feito com pequenos grupos para que uma grande variedade de situações possam ser treinadas, melhorar a resiliência pessoal, posteriormente compartilhando a experiência e analisando-a com o psicólogo ou treinador.

Seria um excelente apoio poder contar com o conselho de pessoas que tiveram tais experiências em combate, onde podem narrar em detalhe os fatores psicológicos que os afetaram em todos os momentos, tanto o líder como o resto da equipe e aprender com suas próprias experiências, comentários e sugestões.

É claro que formar líderes não é uma tarefa fácil em qualquer que seja o exército do mundo, seria impossível tentar construir equipes que não tivessem problemas pessoais ou famílias que não afetassem seu desempenho e com grande resistência física e psicológica para realizar as missões mais complicadas e arriscadas.

Precisamos absolutamente de líderes bem preparados, física e psicologicamente. Se eles vêm de escolas militares sem formação relacionada, somos obrigados a treiná-los e a melhor maneira é fazê-los passar o máximo de tempo possível com sua equipe, treiná-los nas mais variedades de cenários possíveis e tentar inseri-los em complexas situações onde tem pouco tempo para reagir, assumindo que a realidade é muito mais difícil e mutante do que se pode esperar.

### **3 CONCLUSÕES**

Depois de ter estudado todas as qualidades e habilidades que um líder deve ter, depois de ter revisto questionários de jovens Comandantes que lideram Equipes Especiais em Operações tais como Iraque ou Afeganistão, alguns deles sendo conhecidos por sua forte liderança e, depois de ter lido, em detalhe, as entrevistas realizadas com pessoas mais velhas, que eram líderes militares e que tiveram a oportunidade de comando de grandes unidades em cenários complexos, concluo que as qualidades mais importantes que um líder tem que ter são **AUTORIDADE, COMUNICAÇÃO E MOTIVAÇÃO**.

A autoridade ganha com a sua exemplaridade, com a sua dedicação, o seu estilo de fazer e a confiança que inspira nas suas pessoas. Comunicação, de cima para baixo e de baixo

para cima, onde um líder deve conhecer perfeitamente sua equipe e saber expressar com clareza qual é o objetivo, como o alcançará, quando e as alternativas possíveis que possa ter. Motivação para reforçar a confiança recíproca, corrigindo-os quando fazem coisas erradas ou parabenizando-os quando as fazem bem, e estimulando-os a fazer comentários ou sugestões quando solicitados de forma que se sintam parte da equipe e da tomada de decisões.

Mas quando o líder tem que comandar e tomar decisões em situações difíceis, quando a vida das pessoas está em jogo nesses cenários complexos em que nos movemos e o Chefe tem que dar ordens e manter a calma sob o fogo inimigo ou em situações de grande estresse, então, o líder tem que contar com a sua AUTOSEGURANÇA, que forjou na passagem do tempo e das experiências, na INTUIÇÃO que lhe permitirá escolher o momento para tomar a decisão acertada e a COESÃO de sua equipe, o que não faz ninguém duvidar da decisão do Chefe, e a equipe em cada situação permanece junta. Essa é uma das lições mais importantes aprendidas em Operações, podemos fazer de várias maneiras, mas... VAMOS FAZER JUNTOS!

É verdade que existe a solidão do Chefe, é preciso saber combatê-la e a primeira coisa que um líder deve fazer nesses momentos difíceis é ouvir a opinião de seus assessores ou subordinados, para depois decidir, sempre em mente QUAL O OBJETIVO FINAL DA OPERAÇÃO e o melhor suporte do líder na tomada de decisões será sua autoconfiança e sua própria intuição.

Como gerenciar o estresse é outro fator a ter em conta, o soldado quando atuando sob estresse sofre reações físicas e químicas em seu corpo que o fazem sentir cansado, fadiga, transpiração excessiva, boca seca e pode levar a um estado de grande nervosismo e tomar decisões rápidas e erradas. O líder deve também mostrar a sua presença nos maus momentos e fazer o seu melhor para manter a equipe unida e coesa, tentando reduzir a tensão e dando a cada momento a importância necessária. Sob grande pressão, ele deve falar calmamente com os membros da equipe, reduzir sua ansiedade, ouvir suas opiniões e fazê-los ver que estar nervoso ou animado não é a melhor solução.

Como conclusão da pesquisa, recomenda-se que as Academias de Oficiais e Sargentos introduzam o treinamento psicológico de futuros líderes com métodos interativos que sejam capazes de definir casos práticos em situações de estresse, em pequenos grupos, onde a ampla variedade de situações possíveis poderiam ser treinadas, com base na experiência de ex-combatentes, que deveriam atuar como conselheiros nos quais pudessem comentar seus próprios sentimentos e suas experiências boas ou ruins, esquecendo as típicas palestras enfadonhas nas quais você realmente não aprende muito.

Os exércitos precisam de líderes adaptados à ampla variedade de ambientes operacionais que enfrentamos, com grande capacidade militar, técnica, humana e psicológica. Precisamos ser capazes de produzir líderes com experiência educacional e de serviço mais ampla e sofisticada para enfrentar intelectualmente novas ameaças enquanto pensamos estrategicamente para o futuro (SMITH, 2005).

## Referências

BARDERA, M. P.; GARCÍA-SILGO, M.; PASTOR, A. Gestión del estrés en las fuerzas armadas. **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos**, Madrid, n. 4, 24 p., 2014. Available at: <https://revista.ieee.es/article/view/303>. Access on: Mar 8, 2020.

BURPO, J. Los grandes capitanes del caos: formar líderes adaptables. **Military Review (Hispano-American)**, Fort Leavenworth, v. 86, n. 3, p. 55-64, Mayo/Jun 2006. Available at: <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/888/rec/4>. Access on: Mar 12, 2020.

CAMPBELL, A. **Winners: and how they succeed**. London: Arrow Books, 2016.

FERNÁNDEZ CARREÑO, A. **El liderazgo, el modelo**. Madrid: Know Square, 2011. Conferencia en 13 de diciembre de 2011. Available at: <http://www.knowsquare.es/o2/item/el-liderazgo-el-modelo-conferencia-del-tcol-agustin-carreno-fernandez>. Access on: Apr 12, 2020.

THE PRUSSIANS are cunning. **Business life**, [S. l.], p. 36-40, Dec 2010. Available at: <https://pmobrothers.files.wordpress.com/2014/04/the-prussians-are-cunning.pdf>. Access on: Mar 7, 2020.

REED, G. E. Liderazgo nocivo. **Military Review (Hispano-American)**, Fort Leavenworth, v. 85, n. 2, p. 17-22, Mar/Abr 2005. Available at: [https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/api/collection/p124201coll1/id/865/page/0/inline/p124201coll1\\_865\\_0](https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/api/collection/p124201coll1/id/865/page/0/inline/p124201coll1_865_0). Access on: Mar 8, 2020.

RESILIENCIA. *In*: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Madrid: Real Academia Española, 2020. Available at: <https://dle.rae.es/resiliencia?m=form>. Access on: Apr 13, 2020.

ROGERS, C. T. Intuition: an imperative of command. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 74, n. 3, Mar 1994. Available at: <https://cgsc.contentdm.oclc.org/digital/collection/p124201coll1/id/451>. Access on: Mar 12, 2020.

SMITH, J. M. **Educating leaders in an age of uncertainty**. [S. l.: s. n.], 2005.

UNITED STATES. Department of Defense Warning Statement. **2035 Leadership in the Spanish Army**. [S. l.: s. n.], 2019.



# Aspectos da geopolítica brasileira na visão do General Meira Mattos

*Aspects of Brazilian geopolitics in the vision of General Meira Mattos*

**Resumo:** Com o fim da Guerra Fria, a aceleração do processo de globalização promoveu uma multipolaridade nas Relações Internacionais (RI). O General Meira Mattos, como cientista militar e político, estudou as principais questões brasileiras que envolviam seu desenvolvimento. Sua preocupação é levar o Brasil ao mesmo nível de desenvolvimento das nações do mundo. O intelectual sempre se destacou pela análise profunda, pelo compromisso militar com o país. Suas obras literárias juntaram-se à avaliação lúcida do passado, visão crítica do presente e futuro. Tendo estes elementos em mente, este artigo tentou dar uma pequena dimensão da grandeza do pensamento do General Meira Mattos por meio do exame da aplicação de suas crenças na realidade brasileira.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Desenvolvimento. Política. Defesa Nacional.

**Abstract:** With the end of the Cold War, the acceleration of the globalization process promoted a multipolarity in International Relations (IR). General Meira Mattos, as military and political scientist has studied the main brazilian issues involving its development. His concern is about bring Brazil to the same level of development nations in the world. The intellectual always stood out by deep analysis, the military commitment to the country. His literary works have joined lucid evaluation of past, critical view of the present and future preview. Bearing these elements in mind, this paper tried to give a few dimension of the General Meira greatness Mattos' thought by examining the application of his beliefs in Brazilian reality.

**Keywords:** Geopolitics. Development. Policy. National Defense.

**Marcelo Macedo de Oliveira**

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro.

deoliveiraeb@gmail.com

**Recebido: 06 abr. 2020**

**Aprovação: 20 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introdução

General Meira Mattos nasceu na cidade de São Carlos-SP, em 23 de julho de 1913. Frequentou a Escola Militar de Realengo, onde foi cadete em 1933. Durante a sua existência, serviu com primazia no exército. Esse tempo todo que o Brasil precisava, na paz e na guerra; participou com brilhantismo em vários cursos militares e civis; desempenhou várias funções relevantes, usando uniforme ou não, se dedicando aos quartéis e escolas, até chegar ao comando da prestigiada Academia Militar das Agulhas Negras e Vice-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

Sua carreira militar foi marcada pela coleção de distinções nacionais e estrangeiras, exaltando sua trajetória exemplar de soldado. Dentre as muitas Ordens de Mérito e medalhas, o homenageado Meira Mattos justificou orgulho especial pela Medalha Estrela de Bronze Do Exército dos Estados Unidos, conquistada por sua bravura durante a Segunda Guerra Mundial.

Respeitado palestrante, compartilhou seus conhecimentos em universidades brasileiras e norte-americanas; assumiu, com distinção, o Vice-diretório do Colégio Interamericano de Defesa em Washington-DC.

Finalmente, em 1977, quase meio século depois de ingressar no exército, Carlos de Meira Mattos, Major-General desde 1973, foi, de acordo com a lei, transferido para a reserva.

Ele morreu em 26 de janeiro de 2007, em São Paulo, deixando uma coleção de artigos e livros de leitura quase obrigatória para todos aqueles que estão interessados em geopolítica e assuntos relacionados.

Entre seus trabalhos sobre geopolítica, destacam-se: Projeto Mundial do Brasil (1960); Brasil – geopolítica e destino (1975-1979); A geopolítica e as propostas do poder (1979) e Uma geopolítica pan-amazônica (1980). Além dos trabalhos mencionados, Meira Mattos publicou vários artigos nos seguintes jornais: A Defesa Nacional, Boletim Geográfico, Revista Brasileira de Política Internacional e Revista Del Colegio Inter-Americano de Defesa.

No caso da realidade brasileira, para o General Meira Mattos, as ameaças incluem as fronteiras expostas, instabilidade política e debilidades socioeconômicas. Na solução destes problemas, o bem-estar do Brasil depende, essencialmente, do desenvolvimento nacional. Só através do desenvolvimento e do poder que este desenvolvimento proporciona pode ser preservada a segurança e o progresso da nação. Neste sentido, portanto, o desenvolvimento e o poder são meios para obter a segurança nacional.

## 2 Ficção Estado x Estado real

O General Meira Mattos afirmou que o Estado é, em primeiro lugar, uma realidade tangível, viva e exigente. Esta realidade são facilidades decorrentes do seu território, do seu povo e das suas instituições políticas e jurídicas, responsáveis pela conformidade com as aspirações do povo e as exigências do território. Defendendo ainda, juntamente com outros cientistas políticos, o Estado Nacional não deve ser sufocado por Instituições abstratas ou aquelas copiadas de outros países.

Entre os cientistas que trataram este assunto, há Alberto Torres<sup>1</sup> e Oliveira Viana<sup>2</sup>. Ambos revelaram sua não conformidade com a natureza abstrata da mentalidade barganha dos problemas brasileiros.

O pensamento de Alberto Torres destacou-se pelo objetivismo e pela preocupação com o fator geográfico na formulação de soluções políticas e estrutura constitucional.

Seu trabalho procurou dar respostas através de uma metodologia científica baseada na investigação real de problemas nacionais. Sua revolta contra o atraso é evidenciada nas palavras seguintes:

Não há ninguém capaz de negar que o rebaixamento da política para um estado de desordem e amargura é difícil de superar. Encomendar material no Brasil, em relação ao público, não representa mais do que um verdadeiro estado de estagnação, no qual a indiferença e o ceticismo de cair, com tendência a este tipo de resignação que cometerá suicídio ao povo (MATTOS, 2011a, p. 240)

Alberto Torres lutou contra esta estagnação de espíritos, essa resignação de vontades, esse criador de incapacidade. Em seus estudos, propôs um modelo de organização, usando uma metodologia para a avaliação das realidades nacionais, a fim de alcançar o planejamento integrado. Seu método de avaliação e formulação de uma política nacional tornou-se conhecido como Processo de Tomada de Decisão.

Por sua vez, nas obras de Oliveira Viana é possível ver uma crítica contra a mentalidade vazia das elites que influenciaram a vida pública brasileira. A partir de 1930, a geografia e as aspirações da maioria nacional começaram a ser consideradas. Uma visão geopolítica do Brasil voltou para contribuir com soluções de problemas, como o texto abaixo:

Sei que alguns questionam a preocupação com a realidade brasileira – e perguntam: onde ela está? Claro que não conseguimos encontrar com a metodologia que adotamos. Porque essa realidade nunca pode ser buscada em livros vindos da França, Inglaterra, Estados Unidos e Rússia; e sim fizemos estudos sobre nós mesmos, sobre nosso país, nossa sociedade, à luz das ciências sociais, com critérios objetivos, usando os resultados dessas investigações para melhorar nossas decisões (MATTOS, 2011a, p. 239)

Oliveira Viana acreditava que com a metodologia científica seria possível reagir contra a velha analogia das aparências, enfrentando o povo como uma forma coletiva autônoma, estruturada, constituindo um dos principais pilares para o desenvolvimento do país.

1 Alberto Torres (1865 - 1917) foi um político e pensador social brasileiro que se preocupou com a unidade nacional e a organização da sociedade brasileira. Em seu trabalho, ele se opôs às ideias do socialismo e do individualismo como incompatíveis com a realidade brasileira.

2 Francisco José de Oliveira Viana (Rio de Janeiro, 1883 - 1951) foi um jurista, historiador e sociólogo brasileiro. Seu trabalho, versando sobre a formação do povo brasileiro, tem o mérito de ser um dos primeiros que se esforçou por abordar o tema sob uma visão sociológica e diferenciada.

### 3 A posição estratégica e as perspectivas para o Brasil

No cenário político-militar do globo, em virtude da nossa posição geográfica, estamos vinculados à estratégia de duas grandes áreas do continente americano e do Atlântico Sul. Essas ligações diretas, no entanto, definem responsabilidades no quadro geoestratégico do planeta que precisam de reconhecimento.

O Brasil ocupa quase metade do território sul-americano, com uma saliência liberada para a massa da Afro-eurásia. Essa realidade incorpora o país, indissociavelmente, à estratégia global para dois planos militares de capital para a segurança do Ocidente. A primeira, a defesa do continente americano, a segunda, a manutenção da estratégica Ponte Atlântica, ligando a América a Afro-eurásia (MATTOS, 1960, p. 43).

Nenhum destes dois planos tem um caráter apenas. Em ambos, pela imposição física impossível de contornar, o país ocupa um papel predominante. Estes são os imperativos geoestratégicos da projeção mundial do Brasil. Não há como escapar do destino que coloca, na África Atlântica, a linha de cobertura imediata da costa brasileira, conclui General Meira Mattos (MATTOS, 2011a, p. 43).

No âmbito da defesa e da estratégia continental, o Brasil é mais importante do que qualquer outra área do globo. Porque lá, o Brasil deve proteger seu próprio território dos horrores da guerra. Uma vez perdida a dimensão atlântica da África, não haverá mais missão de segurança, na verdade enfrentará a guerra no por dentro. Por exemplo, um foguete médio instalado no Senegal pode alcançar uma ampla faixa da superfície nordeste do Brasil (MATTOS, 1960, p. 45).

Em suma, vale a pena lembrar a importância da África no marco da estratégia brasileira. No campo da estratégia da África continental vale a pena sua posição de base intermediária para as ações militares entre a América e a Eurásia e sua valiosa energia e riqueza mineral.

O Brasil, além de ter uma base geográfica favorável e bem articulada, tem um povo com a capacidade necessária para criar um potencial nacional. Encontra, no entanto, que a sociedade organiza a si própria, a fim de coordenar os esforços em apoio dos legítimos interesses nacionais.

Geografia e Geologia não negaram condições para que o Brasil se desenvolvesse plenamente. Encaixar a imensa riqueza física colocar o Brasil ao serviço de valentes vontades e sagacidade capazes.

É necessário que as elites nacionais sempre tenham presente, apesar das possibilidades mais otimistas, a grande advertência de Toynbee (1947)<sup>3</sup> para analisar o sucesso e o colapso das civilizações: "Depois de uma fase de crescimento, algumas sociedades humanas entraram em colapso pela perda do poder criativo das minorias, líderes que terminam pela força mágica para influenciar as massas não-criadoras e atraí-las".

De acordo com o General Meira Mattos, se o Brasil quer o curso do destino da grandeza, deve se esforçar para melhorar a educação em todos os níveis. Tal compromisso proporcio-

3 Arnold Joseph Toynbee era um historiador britânico, filósofo da história, professor de investigação de história internacional na Escola de Economia de Londres e na Universidade de Londres e autor de numerosos livros sobre poder e política.

nará ao país, em qualidade e quantidade, elites iluminadas, com mentalidade arejada, imbuída do espírito vencedor, essa deve ser a prerrogativa das nações (MATTOS, 2011a, p. 50).

De acordo com as projeções idealizadas para Meira Mattos, o país alcançaria a marca de 200 milhões de habitantes na primeira década do século XXI. No entanto, o número absoluto significaria algo positivo por si só. A preparação intelectual da população não seria essencial para o sucesso do Projeto Brasil Energia.

No futuro do Brasil, não haverá espaço para o "complexo colonialista", responsável por trazer algumas soluções inadequadas e pobres. O desenvolvimento da indústria metalúrgica, exploratória e petrolífera e o aumento do potencial hidrelétrico provaram que o país tem os requisitos necessários para alcançar grandes objetivos e desenvolver seu potencial.

#### 4 A viabilidade para o poder brasileiro

Após o aumento do desenvolvimento, conhecido como o Milagre Econômico Brasileiro<sup>4</sup>, preocupou-se com a posição do Brasil na cena internacional.

Este cenário de prosperidade despertou o interesse de alguns estudiosos estrangeiros, incluindo o Professor Brzezinski, da Universidade de Columbia, cujo pensamento é descrito abaixo.

O Brasil se tornará uma potência importante. Desta forma, será necessário refletir sistematicamente sobre o tipo de sistema internacional que pretende ajudar a criar. Por outro lado, isso impõe a necessidade de saber mais pormenores sobre os problemas internacionais e as suas possíveis soluções. Com o poder vem a responsabilidade, e isso não pode ser enfrentado assumindo posições essencialmente retóricas. Uma ordem mundial baseada na cooperação de um maior número de poderes pode ser preferível à bipolaridade (MATTOS, 2011a, p. 165).

De acordo com Ronald Schneider<sup>5</sup>, da Universidade de Queen em Nova York, o Brasil, um país de dimensão continental, possuidor de imensos recursos e rápido crescimento econômico, requer a manutenção de um alto grau de estabilidade social e política. O país segue uma estratégia global e regional que aumenta sistematicamente o poder, a influência e o prestígio. Além disso, aproveitou a sua posição geográfica e econômica para participar de um programa multifacetado, entre os países sul-americanos.

Mesmo na década de 1970, o General Meira Mattos chamou a atenção para comparar o Brasil com nações como China, Japão e Índia, concluindo que o país tem as condições geopolíticas favoráveis ao desenvolvimento.

4 O milagre econômico brasileiro refere-se ao crescimento econômico excepcional no Brasil durante o governo do Governo militar brasileiro. Durante este período (1969-1973), o crescimento médio anual do PIB foi de cerca de 10%.

5 Ronald Schneider nasceu em Minneapolis, e estudou em Valley City, Dakota Do Norte. Em 1954, ele se formou na Universidade Northwestern em Evanston, Illinois. Ele ficou no topo de sua classe na graduação. Ele recebeu seu mestrado em Ciências Políticas da Universidade De Princeton em 1956.

O Brasil, com 8,5 milhões de km<sup>2</sup> e uma população de 208 milhões de habitantes, tem uma relação território/população a favor de desenvolver seu potencial completo. Nota-se mais uma vez que o conceito de superpopulação não é valor absoluto porque depende do desempenho positivo do Estado no campo econômico e social, educação, saúde, entre outros. Segundo Organsky<sup>6</sup>, uma grande população pode ser tanto uma tragédia social quanto um instrumento de potencialidade. Curiosamente, o professor acredita que a cifra de 200 milhões é o quântico mínimo necessário para que um país seja uma potência contemporânea.

Quanto à capacidade industrial, tecnológica e científica, o Brasil dependerá da capacidade nacional para manter o foco na resolução de questões que dificultam ou impedem o pleno desenvolvimento dessas capacidades. O objetivo a ser buscado deve ser a auto-suficiência e uma menor dependência em setores considerados estratégicos.

A este respeito, o General Meira Mattos argumentou que a China, o Brasil e a Índia estavam em plena revolução de desenvolvimento, enquanto o Japão e os países da Europa Ocidental já estavam na posse de tecnologia industrial moderna. O renomado estudioso acreditava que o Brasil e a China seriam os melhores que manteriam as condições de continuidade de seus programas. A China seguiria o caminho do desenvolvimento socialista numa sociedade fechada; o Brasil, por sua vez, seguiria a orientação do desenvolvimento capitalista no contexto de uma sociedade democrática aberta.

No que diz respeito à coesão interna, a importância dos laços geopolíticos de solidariedade em termos de lealdade máxima à nação. O nacionalismo moderno condensa-se com a sobrevivência da nação como grupo integrado e preocupado com o bem comum.

O Brasil, apesar de ser um país relativamente jovem, integrou-se plenamente em uma única alma nacional. Tem unidade de língua, crença religiosa e aceitação de uma união racial. Todas as pessoas do vasto subcontinente brasileiro vibram com a mesma intensidade na bandeira e no hino nacional, entusiasmam-se com eventos históricos relevantes e aplaudem a conquista de grandes objetivos.

Em suma, as possibilidades de o Brasil se tornar uma potência mundial dependem de um desempenho político, econômico e social correto. Do ponto de vista militar, o General acreditava que o país enfrentaria uma competição internacional em muitos campos e que exigiria uma força militar capaz de deter e fornecer tranquilidade para o desenvolvimento (MATTOS, 2011a, p. 174).

## 5 O poder nacional segundo Meira Mattos

Após a Primeira Guerra Mundial, as grandes potências ficaram preocupadas em realizar pesquisas mais objetivas e menos retóricas voltadas à conceitualização e medição do poder. Estudos desta natureza eram, até então, restritos aos especialistas em ciência política das universidades, que se desenvolveram com admirável erudição, mas longe da realidade

---

<sup>6</sup> Abramo Fimo Kenneth Organski (12 de maio de 1923 – 6 de março de 1998) foi um professor de Ciência Política na Universidade de Michigan.

agitada por conflitos cada vez mais frequentes e dominado por novas armas e instrumentos de pressão psicológica.

O poder militar perdeu pouco a pouco a sua importância em caso de conflitos internacionais, enquanto as expressões econômicas e psicossociais do poder nacional ganharam destaque. O poder político, quase sempre arrastado pelos militares durante a guerra, começou a assumir um papel de liderança, sendo o único capaz de coordenar as três expressões: psicossocial, econômica e militar.

Nos primeiros anos de atividade da Escola Superior de Guerra<sup>7</sup> uma conceitualização inicial do poder que permitiu o desenvolvimento de estudos foi emitida.

"O poder nacional é a expressão integrada de todos os meios que a nação tem, de momento, considerados para promover no interior e em objetivos externos e nacionais, apesar da existência de antagonismo".

Nota-se que o conceito de poder da Escola Superior de Guerra, que em termos gerais é semelhante ao de escolas similares no mundo ocidental, quando diz que "o poder é a expressão integrada de todos os meios.", sugere a quantidade de meios, porque a palavra "meios" induz a ideia de recursos materiais. Daí a simplificação que alguns dizem que "o poder é a soma dos meios à disposição de uma nação".

Para o General Meira Mattos, o poder é definido como a capacidade de alguém impor sua vontade aos outros, tanto psicologicamente quanto fisicamente, e este conceito é expandido para incluir uma contribuição completa das possibilidades de poder brasileiras em relação a outros grandes Estados.

A avaliação do poder nacional relativo é feita pela Meira Mattos utilizando a seguinte fórmula:  $P_p = (C+E+M) \times (S+W+P)$ . Em que:

$P_p$  = poder perceptível dos Estados

C = massa crítica-população e território

E = capacidade econômica

M = capacidade militar

S = conceito estratégico do Estados W = vontade

P = capacidade de persuasão

Ao observar os pensamentos de Meira Mattos, é possível notar a ideia que os fins não justificam os meios, além da interdependência entre os princípios da ética e o exercício do poder requer o engajamento em um processo de avaliação contínua (MATTOS, 1977, p. 31).

À luz dessas ideias, Meira Mattos apoia os processos democráticos, argumentando que as sociedades livres são regidas por instrumentos de persuasão, com base na convicção, na espontânea participação e no senso de dever social; enquanto que nas sociedades totalitárias e fechadas, geralmente ocorrem os instrumentos de coerção e revitalização de mitos carismáticos (MATTOS, 2011c, p. 231).

<sup>7</sup> A Escola Superior de guerra foi criada em agosto de 1949 e é um Instituto de estudos superiores de Defesa Política e Estratégia. A Escola tem como objetivo desenvolver e consolidar o conhecimento necessário para o desempenho de funções de direção e aconselhamento ao planejamento da defesa nacional.

No entanto, associados a esses sentimentos estão sua liberdade democrática e as restrições devem ser acompanhadas pela autoridade de desenvolvimento. O General descreveu que seria necessário usar autoridade moderada para estimular a modernização da sociedade brasileira.

O desenvolvimento, disse Meira Mattos, é resultado da modernização de setores nacionais, tais como: tecnologia, benefícios sociais, participação dos cidadãos, produção industrial, eficiência do governo e integração do território nacional. "O Brasil tem os recursos, a vontade do povo e a liderança necessária para estar entre as nações mais prósperas do mundo" (MATTOS, 1975, p. 101-102).

No entanto, o tema onipresente do poder predomina no trabalho de Meira Mattos e enfatiza a importância do desenvolvimento para a realização dos objetivos nacionais. O desenvolvimento conduz ao poder e, sem poder, cada sociedade torna-se um corpo inerte, indisposto, incapaz de satisfazer sua própria razão.

Em suma, deixando a tabela do realismo político, Meira Mattos descreveu os problemas de segurança do Brasil, prescrevendo como um medicamento, uma forte dose de poder. Para isso, o General havia recomendado que as soluções se baseassem em realidades geográficas: "[...] o território faz a vida de um Estado e limita suas aspirações. As condições geográficas, que dificultam, inspiram, estimulam e finalmente apresentam um desafio. Elas forçam um grupo humano a reagir às condições geográficas: o grupo reage e triunfa ou é destruído" (MATTOS, 1977, P. 105-106).

De acordo com o General, a grandeza nacional é revelada quando a nação mobiliza o poder e a vontade para enfrentar os desafios de seu ambiente. Regiões geograficamente desfavoráveis como as existentes no Brasil, desafiam o caráter da nação. Por outro lado, a superação de velhos preconceitos e condições ambientais desfavoráveis restaurará a esperança, os ideais e a redenção nacional.

Meira Mattos afirmou ainda enfaticamente que o Brasil tinha as condições para aspirar um lugar entre as grandes potências do mundo, um tema que se repete ao longo do seu trabalho. Ele também julga que o Brasil vai realizar este salto para alcançar o poder e plenamente desenvolvido dentro da influência ocidental de "democracia com autoridade" (MATTOS, 1975, p. 71-73).

De acordo com Meira Mattos, o desenvolvimento do Brasil implicaria o fardo de grande responsabilidade em relação aos aspectos da segurança externa. Como resultado, o país deve desenvolver o seu poder militar a fim de proteger os interesses nacionais, que, em termos de economia e geoestratégica obterá alcance mundial.

A nova posição do Brasil como poder exigiria a consolidação e expansão do papel estratégico do país, especialmente em duas áreas de interesse: o Atlântico Sul e a Bacia Amazônica. Para a renomada geopolítica, o destino do país seria inevitavelmente condicionado por ambas as influências continentais. Como resultado, o general recomendou um estudo cuidadoso da situação, incluindo as posições a serem ocupadas em caso de ameaça e quais alianças internacionais podem ser realizadas.

Paralelamente a esta necessidade de segurança militar na região do Atlântico Sul, Meira Mattos viu a necessidade de assegurar a manutenção do acesso do comércio marítimo aos mercados externos. Para isso, ele defendeu um ambicioso programa de construção de

navios mercantes e guerra. Com as rotas comerciais protegidas, além da exploração de novos recursos da plataforma continental e da faixa marítima, o general afirmou que o Brasil faria do desenvolvimento do Atlântico Sul uma das regiões mais prósperas do mundo (MATOS, 1977, p. 119 - 123). Meira Mattos acreditava que o poder do Brasil nas próximas décadas seria insuficiente para superar as ameaças à segurança na região acima referida. Recomendou uma presença naval conjunta entre Brasil-Estados Unidos, uma vez que os dois aliados têm interesses estratégicos semelhantes no Atlântico, bem como a criação de uma comunidade de Cone Sul ou um Tratado da Organização do Atlântico Sul.

Segundo Mattos, o conceito moderno de poder nacional deve cobrir não só a força de um Estado material, mas também a sua capacidade de influenciar a condução dos acontecimentos. Não há dúvida de que estes dois valores: força-poder (material) e poder de influência (psicológico) são interdependentes. Sem a força-poder existe o poder da influência, mas sem isso, esvazia a força-poder. Ambos, nos conflitos modernos, estão sujeitos a influências nacionais e multinacionais de pressão e de contrapressão.

O resultado da guerra do Vietnã vale bem a pena como prova de que a força do poder não é suficiente. Os Estados Unidos não tinham a capacidade de influenciar, não só para convencer os seus aliados à justiça da sua causa, mas, principalmente, na sua própria mente.

Não importava a superioridade de poder esmagador no campo material, quando na área psicológica a guerra foi perdida pela incapacidade do governo americano para gerir questões que explicam a necessidade real desse conflito.

## 6 General Meira Mattos e a Amazônia

Inicialmente destacamos que o General Meira Mattos nunca serviu na Amazônia. Naquela época, eram poucas as oportunidades de carreira oferecidas para fazê-lo, o efetivo Exército do Norte chegou a pouco mais de mil homens. O projeto estratégico, então em vigor, fez a região sul, e o dispositivo operacional foi articulado para enfrentar países incluídos em compostos de platina, herança de confronto geo-histórico entre as colonizações portuguesas e espanholas em torno da bacia de prata.

Sua sensibilidade cuidadosa às questões da Amazônia foi formada a partir da combinação de fatores, incluindo: a visão ampla do mundo, cultura geral ampla e profunda, dedicação à geopolítica e aos temas de interesse nacional. O contato com pessoas que compartilhavam um amor pela região Amazônica, como o General Rodrigo Otávio, comandante militar da Amazônia, entre julho de 1968 e março de 1970, também contribuiu.

Entre as questões relacionadas com a Amazônia, o desenvolvimento merecia mais atenção. Meira Mattos identificou a ganância por nações estrangeiras ou organizações internacionais, devido à escassez de população e riqueza mineral inexplorada como o maior problema. Respondendo a esta ameaça geográfica, Mattos descartou a imigração estrangeira como uma solução, recomendando o aumento da população local. Outros aspectos que mereciam atenção foram os fatores de rebelião interna e bloqueio militar das estações costeiras e da foz da Amazônia, preocupações estratégicas adicionais para o Brasil.

A dependência do litoral pode ser resumida: esta política de continentalidade, para ser eficaz, terá de criar um interior menos dependente do comércio marítimo. Terá de assegurar um certo nível de interdependência econômica para as regiões ligadas às grandes massas continentais, favorecendo a criação de uma sociedade auto-suficiente (MATTOS, 1980, p. 136, 148, 166).

A perspectiva de grande riqueza também despertou o interesse da Amazônia por Meira Mattos. De acordo com o General, as descobertas de manganês, minério de ferro, cobre e urânio tornariam possível o desenvolvimento e o povoamento do interior, resultando na descoberta de novas riquezas e a expansão de um potencial latente em algo real.

Os benefícios do desenvolvimento estender-se-iam a todos os países amazônicos representando, verdadeiramente, um ganho para toda a América do Sul.

Finalmente, Meira Mattos imaginou a Bacia Amazônica como o núcleo da América do Sul.

Afirmou que no Brasil o coração do problema do despertar do continente estaria centrado na Amazônia. Ele sustentou que o Brasil goza de uma posição privilegiada pelo fato de possuir seu território adjacente ao curso de saída para o oceano.

Para este desenvolvimento, o General considerou que a orientação da troca fraterna do Brasil sem se isolar de seus vizinhos de língua espanhola.

A nossa diplomacia reajustou, nos últimos anos, as nossas linhas estratégicas, dando maior importância à política de aproximação com os nossos vizinhos continentais. Fortalecemos nossos laços com as nações sul-americanas, através de agências regionais e sub-regionais. Iniciamos a mobilização das principais nações da Bacia Amazônica para um Tratado de Cooperação. E, finalmente, alertamos nossos vizinhos para a importância de um reajuste com o Brasil para todos os benefícios (MATTOS, 1980, p. 139).

Classificando como um desafio, os esforços em prol do desenvolvimento amazônico, Meira Mattos considerou o ataque do Brasil ao Ocidente à semelhança dos Estados Unidos, Rússia e Austrália. Essas nações procuraram conquistar e ocupar seu próprio território, integrando completamente as porções marítimas e continentais. Este processo revelou a importância de adotar uma estratégia de transportes eficaz, a capacidade de concretizar projetos no contexto geográfico e a determinação política do Estado em considerar estas questões. Esta determinação não se traduz na obra de um Governo, mas na linha de continuidade dos projetos nacionais, cujo curso mantém um caminho consistente com o futuro, independente dos políticos que estão no poder.

A consciência cívica nacional dá à Amazônia o caráter de um dos símbolos mais indiscutíveis de nossa soberania. No entanto, no século XXI, o Brasil não completou a expansão interna, e metade de seu território espera ser ocupado e integrado à sociedade nacional. Hoje em dia, o coração do problema do despertar da continentalidade está centrado na Amazônia. Assim, o General resumiu esta questão, cujo significado geopolítico parece mesmo mal compreendido por algumas autoridades.

Em um mundo onde, no ano de 2030, a população terá aumentado para dois bilhões de habitantes e estará consumindo o dobro de recursos naturais, esta insondável origem da natureza tem de ser claramente associada com a soberania brasileira na imaginação da opinião pública internacional, ávida por questionar a nossa capacidade de gerir o que é já considerado como um patrimônio mundial. É uma tarefa essencial e urgente, pois a Amazônia tem pelo menos três papéis importantes a desempenhar (VILLAS BÔAS, 2013, p. 9).

O primeiro será provocar a elevação, em escala exponencial, do poder nacional, a partir do momento em que o país está equipado para fazer a exploração institucional e materialmente racional de seus recursos naturais, que ainda aguardam uma completa identificação, delimitação e quantificação.

A segunda é a grande contribuição para a vocação natural da liderança continental, que não podemos fugir. A Amazônia brasileira é delimitada por sete países, tem acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico e se conecta com o Altiplano boliviano, a Bacia de Prata e o Orinoco e, no Brasil, com o Nordeste e o Centro-Oeste.

A plena soberania do Brasil na Amazônia é condição prévia para o projeto integracionista. Este processo, na medida em que avança através da construção de uma infraestrutura vital de transportes e comunicações, conduzirá ao crescimento exponencial da importância da Amazônia no contexto continental. É previsível que cidades como Belém e Manaus, devido à sua localização, a primeira como porta de entrada para a densa malha fluvial e a segunda pela posição geográfica central, se consolidem como industriais, logísticas e de serviços.

O terceiro, finalmente, vem da condição mostrada pela Amazônia para abrigar respostas e soluções para alguns dos principais problemas que afligem a humanidade: mudança climática, meio ambiente, energia renovável e escassez de água doce.

Como conhecido, o General Meira Mattos morreu em 2007, vinte e sete anos após a primeira edição de "Uma Geopolítica Pan-Amazônica". É possível que tenha acompanhado o fim de tudo o que ele viu e de alguma forma ajudou a construir. Provavelmente experimentou a mesma inconformidade que nos assalta ao ver tanto potencial de desperdício de recursos naturais, população sem assistência e isolada, indígenas sendo vítimas, em vez de agentes dos processos que os preocupam, e o meio ambiente sendo degradado (VILLAS BÔAS, 2013, p. 31).

Talvez, o que custaria entender hoje, seria o fato de que tanto no estabelecimento de planos de desenvolvimento interno, como nas ações coletivas entre os países sul-americanos, a geopolítica continua a ser desconsiderada. As motivações voláteis ainda presidiram a essas relações e os ensinamentos histórico do épico amazônico foram ignorados até hoje.

## 7 Considerações finais

Há uma realidade que não pode ser ignorada na busca da modernização e do crescimento da nação. O desenvolvimento de um país do tamanho do Brasil depende do exercício do poder. Trata-se de um fenômeno involuntário e mesmo inevitável em alguns casos.

De acordo com a Meira Mattos, o desenvolvimento do Brasil resultará em um fardo de grandes responsabilidades, especialmente no campo da segurança externa. O Brasil tem as condições para se tornar uma potência mundial no século XXI, independente de sua vocação ou gosto pelo poder. A nação deve estar preparada para exercer esse poder e proteger os interesses nacionais, econômicos e as dimensões geoestratégicas adquirirão um alcance mundial.

O garantimento da segurança será mais eficaz se o Brasil for capaz de fortalecer alianças continentais e extra-continentais para defender ideias e interesses comuns. No contexto dessas alianças, é necessário considerar o peso da economia e a posição geoestratégica do Brasil.

A preservação da paz no continente e no mundo deve ser uma preocupação da política externa brasileira. A estabilidade e a tranquilidade do mundo representam o cumprimento da vocação pacifista do país e o ambiente de segurança essencial ao progresso social e econômico.

**Referências**

- MATTOS, C. de M. **Brasil, geopolítica e destino**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.
- MATTOS, C. de M. **A Geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- MATTOS, C. de M. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume I. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011a.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume II. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011b.
- MATTOS, C. de M. **Geopolítica**: volume III. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Editora FGV, 2011c.
- MATTOS, C. de M. **Projeção mundial do Brasil**. São Paulo: Gráfica Leal, 1960.
- TONYNBEE, A. **Study of history**. London: D.C Sommervell, 1947. 2 v.
- TORRES, A. **Organização nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1974.
- TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1935. Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/132/1/50%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>. Acesso em 6 de março de 2020.
- VILLAS BÔAS, E. D. da C. Meira Mattos, a Amazônia e o livro. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, p. 43-75, 2013. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/1257/1214>.



# A água como um fator polemológico

*Water as a polemological factor*

**Resumo:** Esta pesquisa, com base no estudo histórico desses conflitos causados pelo controle da água e na análise da evolução dos tratados internacionais sobre o assunto, procura prever cenários futuros decorrentes da luta pelo acesso à água. Neste contexto, este trabalho leva em conta o desenvolvimento tecnológico que otimizará a exploração das reservas existentes e, portanto, poderá transformar a gestão da água em um ponto de aproximação para a população, ao invés de um motivo para o surgimento de guerras. Para isso, analisa, em particular, o esforço diplomático para encontrar soluções pacíficas para a exploração das bacias compartilhadas e o desenvolvimento tecnológico que permite o uso cada vez mais eficiente deste recurso finito que é a água. Finalmente, este artigo prevê, em sua conclusão, cenários de possíveis conflitos no futuro, bem como verifica quais ferramentas podem ser eficientes para tornar a existência de reservas de água um motivo de união entre os povos e não o motivo de futuros confrontos armados.

**Palavras-chave:** Recursos de Guerra. Conflito Hídrico. Diplomacia Hídrica. Águas Transfronteiriças. Segurança Hídrica.

**Abstract:** This work, based on the historical study of the conflicts caused by the control of water and in the analysis of the evolution of international treaties on the subject, seeks to predict consequent scenarios of the struggle for this resource in the future. In this context, this work take into account the technological development that will optimize the exploitation of existing reserves and, thus, can turn water management into a point of approach for the people, instead of a reason for the outbreak of wars; analyzing, in particular, the diplomatic effort to find peaceful solutions for the exploitation of the shared basins and the technological development that allows the increasingly efficient use of this finite resource. Finally, this work concludes predicting scenarios of possible conflicts in the future, as well as verifying which tools can be efficient to become the existence of water reserves a reason for union between peoples and not the reason of future armed confrontations.

**Keywords:** War Resources. Water Conflict. Water Diplomacy. Transboundary Waters. Water Security.

**Fabiano Lima de Carvalho**

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

fabiano.lima@eb.mil.br

**Recebido: 04 abr. 2020**

**Aprovado: 12 jul. 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



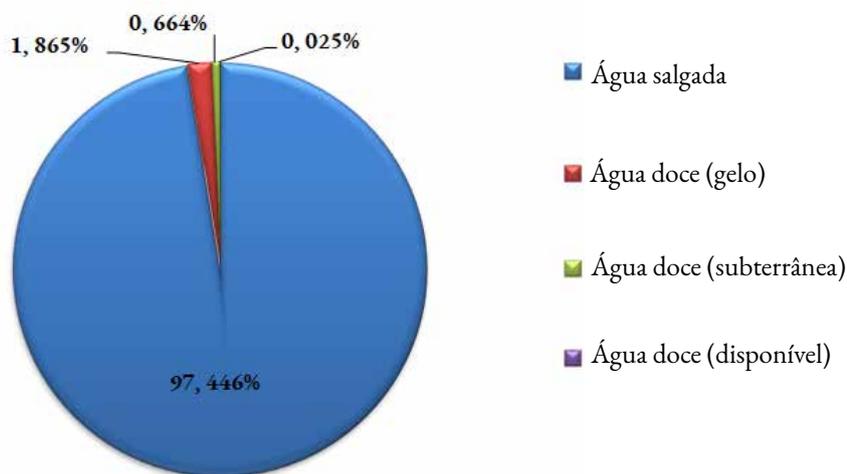
## 1 Introdução

*"Água é o novo petróleo"* (PICKENS, 2008)

Ao olhar o planeta a partir do espaço, fica claro que seu nome deveria ser "Água" ao invés de "Terra", pois os gigantescos oceanos que dominam a imagem do terceiro corpo celeste orbitando o Sol fazem os continentes parecerem meras ilhas, e um observador inadvertido poderia concluir que não há problemas em termos de recursos hídricos, pois o "planeta azul" tem uma abundância de água para abastecer seus habitantes.

Entretanto, o ser humano vem lutando por água há milênios<sup>1</sup>. Isso porque 97,45% do total existente no planeta é água salgada. Além disso, dos 2,55% de água doce, quase 74% está na forma de gelo; 25% é encontrada em aquíferos de difícil acesso (subterrâneos); e apenas 1% é água doce superficial, ou seja, apenas 0,025% da água do planeta está disponível para fácil consumo (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição de água na Terra



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A situação se torna ainda mais complexa, visto que essa pequena quantidade de água adequada para o consumo humano é distribuída irregularmente, fazendo com que a escassez de água afete todos os continentes e, como pode ser visto na lista de conflitos devido à água<sup>2</sup>, tem sido a causa de várias crises ao longo da história.

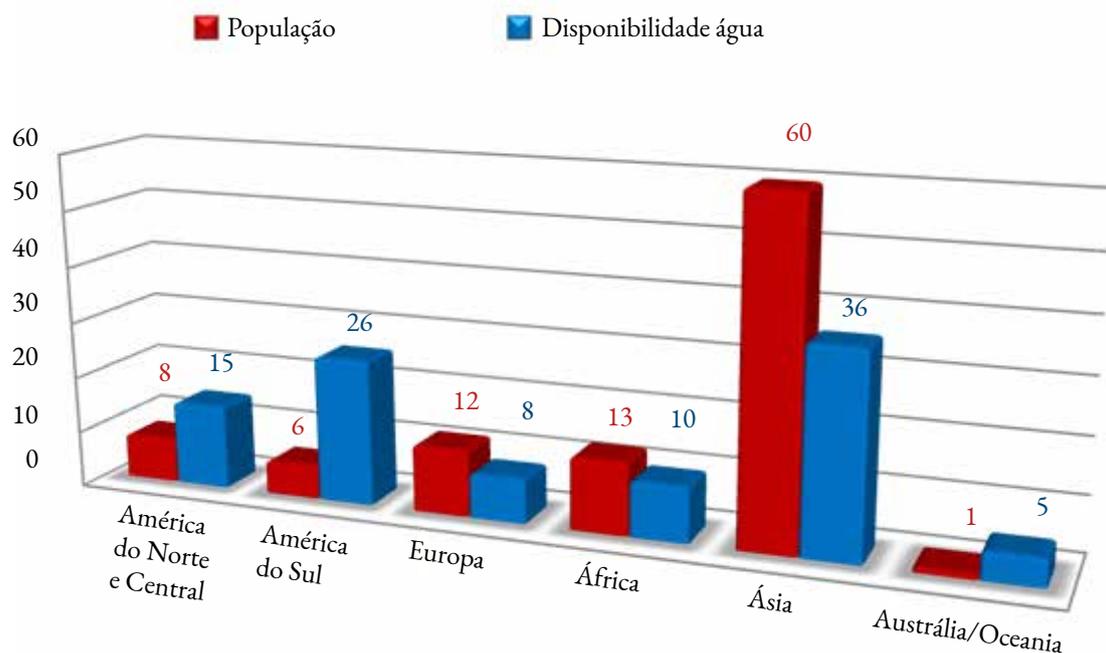
O gráfico abaixo (Gráfico 2), baseado em dados obtidos do portal da Água da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), compara a disponibilidade

1 Especialistas acreditam que a primeira guerra causada pela competição pela água ocorreu nas margens do rio Eufrates, na antiga Suméria, agora Iraque. Urlama, rei da cidade-estado de Lagash, desviou o rio e impediu o abastecimento de outra cidade-estado, Umma, dando origem ao conflito, em 2500 AC.

2 Disponível em: <http://www.worldwater.org/conflict/list/>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

atual dos recursos hídricos em relação à população mundial e permite observar claramente a irregularidade de sua distribuição. Podemos ver que a Ásia, com 60% da população mundial, possui 36% do recurso hídrico; a Europa, com 12% da população, possui 8% do recurso; a África, com 13% da população, tem 10% do recurso; a América do Norte e Central, com 8% da população, 15% do recurso; e, finalmente, a América do Sul, com 6% da população mundial, possui 26% do total dos recursos hídricos.

Gráfico 2 – Comparação entre a população e a disponibilidade de água



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Além disso, existem pelo menos 273 bacias hidrográficas multinacionais ao redor do mundo, com 214 compartilhadas entre dois países, 36 entre três países e 23 entre quatro ou mais países. Cerca de 50 países têm 75% ou mais de seu território como parte de bacias hidrográficas internacionais, e estima-se que entre 35% e 40% da população mundial viva nessas bacias, já que muitos desses sistemas hídricos estão sendo utilizados até seu esgotamento, como, por exemplo, os rios Amarelo na China, Ganges na Índia e o rio Nilo na África, que estão abaixo de suas marcas históricas.

De acordo com as Nações Unidas (ONU), atualmente cerca de 1,3 bilhões de pessoas não têm acesso à quantidade suficiente de água adequada para consumo. Embora a exploração da água talvez seja uma das atividades nas quais a humanidade tentou usar todo seu engenho e capacidade, nem sempre impôs a racionalidade em seu uso. Assim, são facilmente detectáveis problemas de acesso a fontes de água potável que têm numerosas comunidades e populações em todo o planeta, que justificam esse dado.

Como a quantidade de água no planeta permanece relativamente constante, esta explosão populacional, a urbanização, a ruptura da ordem pública, a má gestão de um recurso insubstituível e o vertiginoso desenvolvimento industrial e agrícola do último meio século estão gerando uma pressão sem precedentes sobre as fontes e recursos hídricos finitos, que não têm sido acompanhadas por políticas e ações necessárias que garantam o uso coerente e a preservação das referidas fontes, sendo a causa de centenas de conflitos.

A tudo isso se soma a influência da mudança climática e a contaminação das nascentes devido à ação do Homem, que gerará um desequilíbrio cada vez mais intenso entre demanda e oferta, convertendo — segundo vários economistas, cientistas e estrategistas geopolíticos — a água no novo petróleo.

Para esses especialistas, é um fato que a humanidade não poderá contar com a água para sempre e, assim como no final do século XX houve uma crise petrolífera, o início do século XXI pode ficar na história devido à crise hídrica, porque a escassez produziria um aumento nos preços de um recurso que nos países desenvolvidos sempre foi abundante e barato.

Segundo um relatório de 2007 da empresa de consultoria Sustainable Asset Management, em Zurique, em 1900 o consumo total de água no mundo inteiro era de cerca de 770 quilômetros cúbicos. Atualmente, o número é de 3.840 km<sup>3</sup> e estima-se que ultrapassará 5.000 km<sup>3</sup> até 2025 (EL AGUA..., 2008, n.p.).

Naturalmente, o interesse econômico gerará tensão e, se hoje todos os analistas militares são unânimes em apontar o petróleo como a causa de vários conflitos, nada mais lógico do que perceber que o mesmo pode acontecer com a água, pois sua importância como recurso cresce exponencialmente. Haverá rivalidades entre países pelo acesso às fontes de água e serão necessárias mediações internacionais para evitar possíveis conflitos.

O cidadão médio ainda não percebeu a importância da questão, pois sempre pensou na água como "um bem grátis", devido à facilidade de acesso através das tubulações, permitindo-lhes tomar longos banhos e não administrar seu consumo. Isto acontece porque a maioria delas não conhece (ou não é afetada por) os problemas que já existem em regiões da África e da Ásia, nas quais as mulheres precisam caminhar, em média, 6 quilômetros para coletar água.

Além disso, o uso médio de água é de 200-300 litros por pessoa por dia na maioria dos países da Europa, e menos de 10 litros em países como Moçambique. No Tajiquistão, quase um terço da população retira água dos canais e valas de irrigação, correndo risco de contaminação, e as pessoas que vivem nos subúrbios de Jacarta, Manila e Nairóbi pagam entre 5 e 10 vezes mais pela água do que aqueles que vivem em áreas de luxo nessas mesmas cidades ou em Londres e Nova York.

A importância do acima exposto para este trabalho está no fato de que um estudo publicado na revista *Nature*, pelo Earth Institute of the American University of Columbia, mostra a relação entre a escassez de água e a guerra.

Analisando o fenômeno "El Niño", que em ciclos de três a sete anos leva a um aumento da temperatura e diminuição das chuvas, os pesquisadores constataram que, nos 90 países afetados pelo fenômeno climático entre 1950 e 2004, o risco de guerra civil dobrou, passando de 3% para 6%.

Segundo Mark Cane, cientista climático da Universidade de Columbia, "só a falta de água não causa guerras. Há fatores sociais, políticos e econômicos que devem ser levados em consideração, mas onde há tensões latentes, isso pode ser a centelha necessária" (HSIANG; MENG; CANE, 2011).

Assim, países ricos como a Austrália sofrem com o fenômeno, mas a possibilidade de uma guerra civil é quase zero, enquanto a guerra civil que matou mais de dois milhões de pessoas no Sudão em 1963, 1976 e 1983 está claramente relacionada às severas secas causadas pelo "El Niño".

Este artigo visa analisar este problema, com base em eventos passados, para tentar prever possíveis cenários de conflito, bem como para verificar até que ponto a consciência da sociedade sobre a questão e os avanços tecnológicos podem transformar a gestão hídrica em um ponto de aproximação para os povos, em vez de um motivo para a eclosão de guerras.

Em resumo, nos últimos 70 anos a população mundial triplicou, e o uso da água se multiplicou por seis, como resultado do desenvolvimento industrial e agrícola. Entretanto, a quantidade de água doce não mudou.

A falta de água e sua contaminação já são consideradas por muitos especialistas como uma ameaça global. A situação já é tão dramática que, nos países em desenvolvimento, 80% das doenças e um terço das mortes estão relacionadas à água contaminada e à falta de higiene.

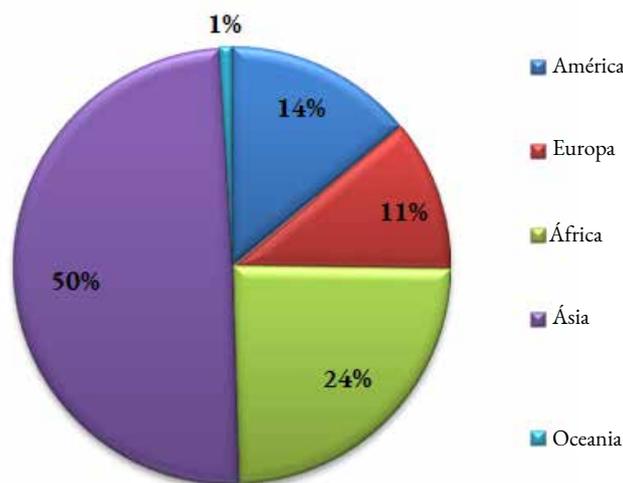
## 2 Conflito Hídrico

### 2.1 No Passado

A lista de conflitos devido à água mencionada acima apresenta 551 incidentes relacionados à disputas sobre água ao longo da história, dos quais 136 foram conflitos envolvendo o uso de armas.

A partir de sua análise pode-se verificar que, embora todas as regiões do mundo estejam representadas, desde os anos 80 tem havido uma clara concentração de conflitos em áreas com escassez de água, já que, como pode ser visto no gráfico seguinte (gráfico 3), 50% e 24% dos incidentes ocorreram na Ásia e na África, respectivamente.

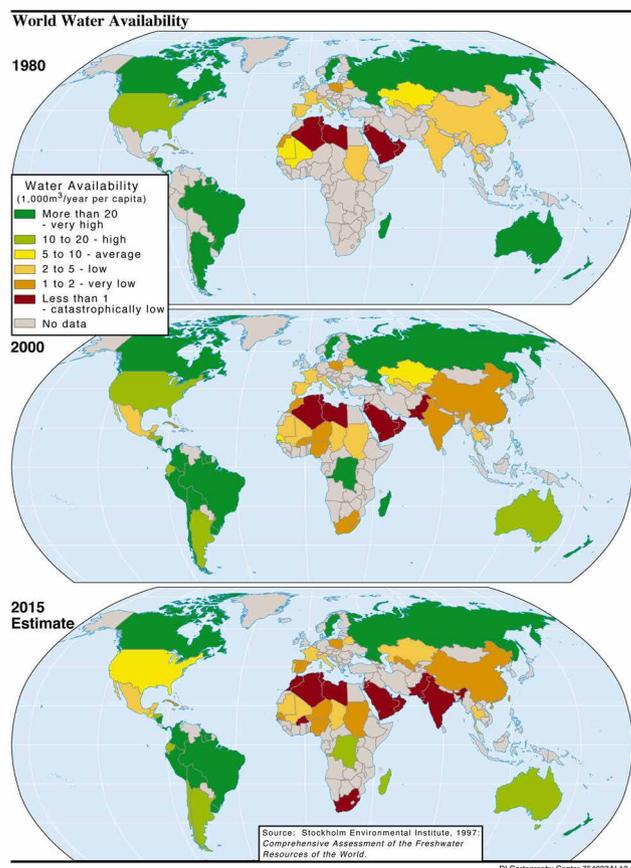
Gráfico 3 – Distribuição de conflitos hídricos desde 1980



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Essa relação se torna ainda mais clara quando esses dados são comparados com a disponibilidade global de água (Gráfico 3) e sua evolução desde 1980, que mostra a degradação das reservas de água na África e na Ásia (inicialmente mais grave no Oriente Médio, mas desde 2000 a situação também é preocupante na Índia-Paquistão), com base em dados retirados do "Global Trends 2015: a Dialogue About the Future with Nongovernment Experts", publicado em 2000.

**Figura 1 – Disponibilidade Mundial da Água 1980-2015**



Fonte: National Intelligence Council, 2000, p. 29.

Na última versão do mesmo documento — *Global Trends: Paradox of Progress* — publicado em janeiro de 2017, o Conselho Nacional de Inteligência dos EUA defende que:

[...] metade da população mundial enfrentará escassez de água até 2035, de acordo com a ONU. O aumento da demanda pelo crescimento da população, pelo maior consumo e pela produção agrícola ultrapassará o abastecimento de água, que se tornará menos confiável em algumas regiões devido ao esgotamento das águas subterrâneas e à mudança dos padrões de precipitação. Mais de 30 países — quase a metade deles do Oriente Médio — passarão por um estresse hídrico extremamente elevado até 2035, aumentando as tensões econômicas, sociais e políticas (National Intelligence Council, 2017, p. 24).

A falta de dados sobre o Egito é também um fator relevante, pois sua dependência das águas do Nilo (causa da guerra com o Sudão em 1958) é conhecida de todos, e, já em 1979, Muhammad Anwar Al Sadat, então presidente do país, declarou que "a água era o único aspecto que poderia levar o Egito a entrar novamente na guerra" (CONFLICTOS..., 2006, n.p.).

Assim, Mahmoud Yacoub, um oficial do Exército egípcio que concluiu o Curso de Estado-Maior Geral das Forças Armadas na Espanha, analisa alguns conflitos na África que tiveram a água como causa principal (MAHMOUD YACOUB, 2010):

- 1958: entre o EGITO e o SUDÃO sobre o uso do Nilo. Foi resolvido com um tratado entre os países.
- 1964: ETIÓPIA e SOMÁLIA discutiram a respeito dos recursos hídricos subterrâneos no Deserto de Ogaden.
- 1975: tensão entre a ANGOLA e a ÁFRICA DO SUL devido à intenção de proteger os recursos hídricos obtidos com a barragem de Gove construída no rio Kunene em ANGOLA.
- 1978: entre o EGITO e a ETIÓPIA, porque a ETIÓPIA queria construir barragens na cabeceira do Nilo Azul. A discussão continua até hoje.
- 1986: a ÁFRICA DO SUL apoiou um golpe de estado em LESOTO após ter aprovado uma lei hídrica que prejudicou a República Sul-Africana.
- 1988: CUBA apoiou a ANGOLA contra a ÁFRICA DO SUL atacando a barragem de Calueque.
- 1999: NAMÍBIA, BOTSWANA e ZAMÍBIA, por conta do acesso à água da bacia do rio Zambeze. A discussão foi levada ao Tribunal Internacional de Justiça.
- 1999: ataques terroristas na ANGOLA causaram 100 mortes em torno de quatro poços na região central do país.

Além disso, as razões do conflito entre Índia e Paquistão, que disputam a Região da Caxemira (1947-1960), são confirmadas, levando em conta que a formação dos dois Estados deixou a bacia do rio Indostán dividida entre eles. Ao mesmo tempo (décadas dos anos 50 e 60), Israel, Jordânia e Síria, por sua vez, disputavam o controle dos rios Jarmuque e Jordão. Anos mais tarde, ainda no Golfo Pérsico, o Iraque se envolveu em conflitos com o Irã nos anos 80 e, em 1991, durante a Guerra do Golfo, os sistemas de abastecimento e saneamento de Bagdá foram danificados pelos confrontos entre as forças aliadas e iraquianas.

Deve-se notar que os atos terroristas relacionados a recursos hídricos são uma constante e ocorreram em 57 ocasiões: desde 1748, quando a estação de balsa East River no Brooklyn (EUA) foi incendiada e moradores de Nova York acusaram seus vizinhos do Brooklyn de provocá-la como um protesto por uma distribuição injusta dos direitos sobre a água do rio; até 2010, quando uma bomba telecomandada escondida em um caminhão de água matou três pessoas na província afegã de Khost, perto da fronteira com o Paquistão.

## 2.2 No presente

No momento, não estão ocorrendo incidentes de importância global, mas regiões como a Somália, que passou pela pior seca em décadas desde 2011, tendem a ser o foco de conflitos causados pela exploração de refugiados, o que torna a situação já exasperante ainda pior, por si só.

No entanto, em quase todos os continentes existem conflitos latentes relacionados à água. Na Ásia, o principal conflito continua sendo o relativo à fronteira entre a Índia e o Paquistão e ao controle da bacia do rio Indostán. Além disso, parte da razão pela qual os chineses não aceitam a independência do Tibete deve-se à importância de seus recursos hídricos para a China — o planalto tibetano possui grandes reservas de água em geleiras e nascentes de dez dos maiores rios da Ásia, incluindo o Amarelo, Yangtzé, Mecom, Bramaputra e Salween.

Da mesma forma, no Oriente Médio persistem os problemas do uso das águas do Jordão, Tigre e Eufrates, somados aos ressentimentos étnicos e à disputa entre os diferentes clãs e religiões. Em resumo, a região concentra diversos fatores polêmicos: os conflitos religiosos (árabes contra judeus), o desequilíbrio das reservas de petróleo — que são gigantescas em alguns países — e a escassez de água.

Na África, além do eterno problema do Nilo, há constantes conflitos locais como resultado da escassez ou má distribuição de água. Por sua vez, na América, os recentes conflitos fronteiriços entre o Peru e o Equador não foram totalmente resolvidos, e ambos os países ainda se deparam com a crescente dificuldade de acesso à água.

Finalmente, a Europa, embora não tenha conflitos sobre a água atualmente, é afetada devido às suas forças aliadas que lutam no Líbano, que de certa forma estão envolvidas neste problema (disputa sobre o controle dos Montes Golan e dos rios Jordão e Hasbani).

## 2.3 No futuro

Para prever cenários, obviamente devemos ter em mente que a água é essencial para a vida humana e para o desenvolvimento social; a disponibilidade de água doce acessível é, como já mencionado, apenas 0,025% do total existente no planeta; e muitos países compartilham recursos hídricos, seja porque suas fronteiras foram estabelecidas com base em rios, ou porque a grande maioria deles começa em um país e passa por outros estados antes de esvaziar-se no oceano.

Como é esperado que a população mundial aumente de 6.900 milhões, em 2010, para 8.300 milhões, em 2030, e atinja 9.100 milhões em 2050, estima-se que, em 2025, 1.800 milhões de pessoas viverão em países ou regiões com escassez absoluta de água, e dois terços da população mundial viverão sob condições de estresse hídrico<sup>3</sup>.

Somente este aumento da população já é fator suficiente para agravar o problema nas áreas mais conflituosas, podendo se tornar o gatilho para desencadear um conflito sobre a água.

3 Definido pela ONU através da relação água/população. Uma área sofrerá estresse hídrico quando seu abastecimento anual de água cair para abaixo de 1.700 m<sup>3</sup> por pessoa. Quando esse mesmo fornecimento anual cai abaixo de 1.000 m<sup>3</sup> por pessoa, então se fala em escassez de água. Por fim, escassez absoluta de água quando a taxa é inferior a 500 m<sup>3</sup>.

O problema não é apenas a falta de água potável, mas também a má gestão e distribuição dos recursos hídricos e de seus métodos de exploração. Assim, no início do ano 2000, a revista *Fortune* anunciou: "A água promete ser no século 21 o que o petróleo era no século 20. Uma mercadoria preciosa que determina a riqueza das nações" e, um ano antes, o vice-presidente do Banco Mundial, Ismail Serageldin, havia advertido que "as guerras do próximo século serão pela água" (NOTTEBOHM, 2005).

Assim, a possibilidade desse recurso se tornar cada vez mais objeto de disputas é tão clara quanto sua transformação em um negócio muito lucrativo. Basta lembrar que a água está relacionada a barragens, canais de irrigação, tecnologias de potabilização e dessalinização, sistemas de esgoto e tratamento de águas residuais, além do engarrafamento dela própria, que gera mais lucros do que a indústria farmacêutica. A poluição dos cursos d'água ou seu desvio para uso energético também pode ser uma fonte de conflito.

Vera Bolaños (2010), em uma análise prospectiva, argumentou que as seguintes regiões podem ser cenários de conflitos no futuro, particularmente porque têm problemas latentes há décadas ou séculos:

- Vale do Nilo: três países mantêm a rivalidade para o controle de suas águas: Egito, Sudão e Etiópia. O país com maior dificuldade é o Egito, cuja produção agrícola depende de 95% das terras irrigadas e tem uma população que chega a 64 milhões de habitantes. 85% do fluxo do Nilo Azul que chega ao Egito tem origem na Etiópia, um país que terá uma população estimada em 130 milhões de habitantes até o ano 2025. Algo semelhante acontece com as águas do Nilo Branco, que têm sua origem no Sudão, com uma população de 29 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento populacional de cerca de 3% ao ano. O Egito não admite nenhuma mudança relevante nos fluxos do Nilo, podendo considerá-lo "casus belli" com o Sudão (por onde passa a água) e a Etiópia (origem de mais de 80% das nascentes do rio). O aumento acelerado da população na área é um fator agravante, além do fato de que o Sudão (recentemente desmembrado em dois) apresenta uma instabilidade constante nos últimos vinte anos.
- Bacia do Hindustão: A Índia e o Paquistão, embora sempre tenham respeitado a essência do Tratado assinado em 1960 para a distribuição dos fluxos, permanecem sob estresse principalmente devido ao aumento colossal da população na região.
- Vale do Jordão: as bacias dos rios Jordão e Jarmuque são disputadas pelas sociedades da Jordânia, Síria, Israel e Líbano. Esses países utilizam entre 95% e 100% do abastecimento anual de água. O caso da Jordânia é o mais grave, pois apenas 5% de suas terras recebem chuvas suficientes para serem usadas na agricultura e apenas 10% de suas terras agrícolas estão sob irrigação. A Síria, por outro lado, tem a desvantagem de 90% de suas águas serem originárias de fontes internacionais vindas de seus vizinhos Turquia, Iraque, Israel, Líbano e Jordânia. Em 1967, uma das causas da guerra árabe-israelense foi precisamente a disputa sobre a água dos aquíferos das Colinas de Golá. Por ser uma região historicamente bélica, a água é apenas mais um motivo para acender o pavio do verdadeiro barril de pólvora que constitui a região, embora considere-se que o ambicioso programa de dessalinização empreendido por Israel aliviará a pressão sobre os recursos.

A essas regiões, Guisández Gómez (2010) acrescentou:

- Vale da Gâmbia: A Gâmbia depende das políticas hídricas da Guiné e do Senegal (o mais forte da região) em relação ao rio que lhe dá seu nome.
- Vale do Mekong: A dependência do Vietnã do rio Mekong, que começa na China e passa por Mianmar, Tailândia, Laos e Camboja, pode ser uma causa de atritos futuros, particularmente com os dois últimos países mencionados.
- Vale do Okavango: o rio Okavango nasce na Angola e passa pela Namíbia antes de entrar no território do Botsuana. Em 1996, quando a Namíbia sofreu uma grave seca e tentou desviar o rio, quase surgiu um conflito.

Mateo y Álvarez de Toledo (2008) considera, além disso, as seguintes regiões:

- O Aquífero Guarani: com 132 milhões de anos, é o terceiro maior aquífero conhecido do mundo, depois dos Arenito Núbio e do Saara do Norte, ambos no norte da África. Localizada sob o território de quatro países (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), tem uma área de aproximadamente 1.200.000 km<sup>2</sup>, maior do que a área da Espanha, França e Portugal juntos. Seu volume explorável (de 40.000 a 50.000 km<sup>3</sup>, equivalente a quatro vezes a demanda anual total da Argentina) é tão alto que há suspeitas de que possa ter sido considerado uma reserva de água mundial estratégica pelos Estados Unidos.
- Tigre e Vale do Eufrates: A Turquia iniciou um projeto (Güneydogu Anadolu Projesi – GAP) que consiste em uma série de 22 barragens encadeadas para produção de eletricidade e irrigação de grandes áreas, e envolve uma diminuição do fluxo dos rios Tigre e Eufrates (que nascem na Turquia), o que gerou protestos da Síria e do Iraque. É um dos maiores projetos hidráulicos do mundo, e causará uma diminuição significativa no volume de água que chega à Síria e ao Iraque (entre 30% - 50% nos próximos 50 anos), assim como a qualidade da água, que já apresenta alto índice de salinidade. Isso afetará particularmente a Síria, já que esse rio é responsável por mais da metade de seu abastecimento de água. A situação tenderá a ser complicada, visto que pode-se analisar que a taxa de crescimento da população do país é de 3,8% e, portanto, deve dobrar em 20 anos. Algo semelhante acontece com o Iraque, localizado abaixo da Síria, com uma população que totalizará 52 milhões de pessoas, no ano de 2025.
- Antártica: é uma das maiores reservas de hidrocarbonetos, minerais e água doce do mundo. Sua soberania é reivindicada por sete países (Nova Zelândia, Austrália, França, Noruega, Reino Unido, Chile e Argentina) e está sujeita ao Tratado Antártico, assinado em 1959, que impediu a exploração econômica ou militar da área por 50 anos. Ainda assim, há uma disputa entre os principais forças para a soberania da área e, portanto, seus recursos.
- China: o problema com o Tibete permanece e, além disso, um país que possui 22% da população mundial e apenas 6% das reservas de água tem de considerar a água como um recurso estratégico. Seus principais rios (Amarelo e Yangtzé) já estão contaminados, e o problema pode ser agravado se as previsões de que as geleiras do Himalaia podem desaparecer pelo aumento global da temperatura até o ano 2035 se concretizarem.

O documento de Mahmoud Yacoub, um oficial do Exército egípcio que concluiu o Curso Geral de Pessoal das Forças Armadas na Espanha, reforça que o "Nilo representa o maior risco de conflito ligado à água na África mediterrânea", porque está "localizado em uma área árida ou semi-árida na qual a agricultura é impossível sem a presença do rio. O Nilo é a única fonte de vida para os 82 milhões de egípcios" (MAHMOUD YACOUB, 2010).

Mahmoud Yacoub também afirma que "em 1959, o Egito e o Sudão concordaram que o Egito usaria anualmente 55 bilhões de litros cúbicos de água do Nilo. Há meio século esta quota era mais do que suficiente, mas desde então a população quase dobrou, e hoje chega a 70 milhões de pessoas". Consequentemente, desde 1929 o Egito (e a então potência colonial, Grã-Bretanha) vêm negociando com os outros países tocados pelo Nilo para impedir a execução de obras que limitem a passagem de água para o Egito e "até hoje o Cairo mantém essa posição, incluindo a ameaça armada em caso de transgressão".

Além disso, esse oficial argumenta que o perigo da água se tornar o gatilho para um surto de conflito armado na África é grande, porque, como aparece no Relatório de Desenvolvimento Humano publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2005: "Há maiores probabilidades de obter resultados violentos em sociedades marcadas pela polarização profunda, instituições fracas e pobreza crônica".

Além disso, é necessário acrescentar que, em 2011, foi descoberto o aquífero "Alter do Chão", na Região Amazônica, que se tornou o maior aquífero do mundo — o volume é 3,5 vezes maior do que o encontrado no Aquífero Guarani (ALISSON, 2014). Essa reserva tem um volume de 86.000 km<sup>3</sup> de água doce, o que seria suficiente para abastecer toda a população mundial cerca de 100 vezes. Esse novo aquífero pode aumentar o interesse externo pela região amazônica, acrescentar mais um motivo ao discurso ambiental falando sobre a importância desta região para a Terra e aumentar o número de ONGs "preocupadas" com sua proteção.

A despeito dessas previsões, deve ser colocado o catastrofismo do lado de fora, como afirmou Lena Salamé, Coordenadora da Resolução de Conflitos de Água da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e responsável pelo Dia Mundial da Água de 2009. Ela afirmou que "há muito poucos conflitos de água entre Estados, ao contrário do que possa parecer" (CUANDO..., 2009, n.p.).

Nesse sentido, o próximo tópico abordará as ferramentas que permitirão resolver a disputa sobre a água construindo "pontes" entre os povos, e não com o uso da força das armas.

### **3 Ferramentas para administrar crises hídricas**

#### **3.1 Situação Atual**

A escassez de água é um fenômeno não apenas natural, mas também causado pela ação do ser humano. Há água potável suficiente no planeta para abastecer 6.000 milhões de pessoas, mas o recurso é distribuído irregularmente (seis países recebem quase metade da água continental,

liderados pelo Brasil, com mais de 12%, e pela Rússia, com 10%), e além disso, grande parte dela está contaminada e gerenciada de forma insustentável (SHIKLOMANOV, 2000).

Segundo a ONU, cerca de 1,2 bilhões de pessoas, quase um quinto da população mundial, vivem em áreas de escassez física de água, enquanto outros 1,6 bilhões enfrentam situações de escassez econômica de água, ou seja, vivem em países que não possuem a infra-estrutura necessária para transportar água de rios e aquíferos.

Essa escassez constitui um dos principais desafios do século XXI. Durante o último século, o uso e consumo de água cresceu a uma taxa duas vezes maior do que a taxa de crescimento populacional e, embora não possamos falar em escassez global de água, o número de regiões atingidas por níveis crônicos de falta de água aumenta a cada ano.

Acrescenta-se a isso a mudança climática, com suas alterações na sazonalidade e na periodicidade dos episódios de chuva, queda de neve, degelo e evapotranspiração. Como consequência, o mundo sofre cada vez mais com inundações e secas de longa duração, o que se torna um desafio gigantesco para os gestores da água, quando se trata de prever as condições para especificar a distribuição dos recursos hídricos.

De acordo com o Painel Intergovernamental para a Mudança Climática (Intergovernmental Panel for Climate Change – IPCC), outro fator influente é o aquecimento da Terra. O Relatório da Reunião de Peritos em Mudanças Climáticas, Uso da Terra e Segurança Alimentar, que surgiu em Roma de 23 a 25 de janeiro de 2017, defende que "mudanças induzidas pelo clima na precipitação afetam diretamente a quantidade de água que entra nas bacias hidrográficas. As variações de temperatura, radiação, umidade e velocidade do vento afetam a evapotranspiração, resultando em bacias hidrográficas mais secas" (ELBEHRI et al., 2017, p. 4).

Além disso, o relatório argumenta que:

[...] a maioria dos estudos regionais projeta uma diminuição na disponibilidade de água como resultado da mudança climática bem no futuro. Os aumentos previstos da demanda de alimentos implicam um aumento da demanda de irrigação, mas as projeções globais baseadas no fornecimento de água mostram perspectivas divergentes, e a área de irrigação pode diminuir devido à redução da oferta. Em regiões com acentuada escassez hídrica, a redução da água doce em áreas atualmente irrigadas pode indicar que a irrigação deve ser totalmente abandonada (ELBEHRI et al., 2017, p. 4).

Devido a isso, várias entidades estão lidando com essa questão, entre as quais estão:

- O Conselho Mundial da Água (CMA): uma plataforma de discussão estabelecida em 1996 por iniciativa de reconhecidos especialistas em assuntos hídricos e várias organizações internacionais. Ele organiza o evento mais importante da área: os Fóruns Mundiais da Água, que já estão em sua oitava edição, tendo as anteriores sido: Marakech (Marrocos, 1997), Haia (Holanda, 2000), Kyoto (Japão, 2003), Cidade do México (México, 2006), Istambul (Turquia, 2009), Marselha (França, 2012), Gyeongju e Daegu (Coreia do Sul, 2015) e Brasília (Brasil, 2018). Sua missão é "promover a conscientização, construir o compromisso político e desencadear ações sobre questões críticas da água em todos os níveis, para facilitar a conservação, proteção,

desenvolvimento, planejamento, gerenciamento e uso eficiente dos recursos hídricos em todas as suas dimensões, sobre uma base ambientalmente sustentável para o benefício de toda a vida na Terra" (WORLD WATER FORUM, 2018, n.p.).

- A UNESCO também tem um programa intergovernamental de cooperação científica em pesquisa hidrológica, gestão, educação e capacitação relacionada aos recursos hídricos chamado Programa Hidrológico Internacional (International Hydrological Program – IHP).
- O programa de pesquisa da Universidade Estadual do Oregon, chamado Programa de Gestão e Transformação de Conflitos Hídricos (cujo website<sup>4</sup> permite o acesso a vários artigos que foram usados neste artigo).

Além disso, a ONU celebra o Dia Mundial da Água no dia 22 de março, com a intenção de divulgar, educar e conscientizar o público sobre os cuidados que devem ser tomados com a água utilizada no cotidiano e assim evitar consequências devastadoras para o meio ambiente.

Quase metade da água dos sistemas de abastecimento de água potável nos países em desenvolvimento é perdida devido a vazamentos, conexões ilícitas e vandalismo. Na China, as reservas hídricas dos lençóis aquíferos do norte caíram trinta e sete metros em trinta anos e, desde 1990, caíram um metro e meio a cada ano. O Mar de Aral interno, na Ásia Central, já perdeu metade de sua extensão.<sup>5</sup>

Ele possui mais água do que qualquer outro indivíduo nos EUA, e planeja construir uma rede de tubulações para vender água para a cidade de Dallas. Ele e o grupo que pensa como ele têm a oposição de ativistas e governos, que pensam que a água é um direito básico e, portanto, não deve ser tratada como propriedade.

### 3.2 Diplomacia

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) identificou que, desde o ano 805 DC, mais de 3.600 tratados relacionados aos recursos hídricos foram assinados, revelando que as disputas sobre a água podem ser tratadas diplomaticamente. Nos últimos 50 anos foram computadas apenas 37 disputas sérias que incluíram violência, enquanto 150 tratados foram acordados (GOROSITO ZULUAGA, 2006, p. 36), provando que muitas das crises não vão além de ameaças verbais e posturas adotadas pelos Chefes de Estado, que procuram mais a obtenção de uma maior influência sobre seu próprio eleitorado do que resolver a situação.

Embora as disputas sejam geralmente causadas pelo volume de água ou pela construção unilateral de infraestruturas, os acordos cobrem uma maior variedade de questões, como a da energia hidrelétrica, quantidade e qualidade da água, desenvolvimento econômico ou gestão conjunta.

4 Disponível em: <https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

5 Na indústria hídrica mundial, cujo capital estimado é de 400 a 500 bilhões de dólares, há pessoas, como o empresário T. Boone Pickens, que defendem que "a água é o novo petróleo".

Devido a sua importância, a negociação pela água é um processo longo e complexo. Cada bacia hidrográfica tem uma infinidade de características específicas, tanto físicas (geografia, ecossistema, clima, etc.) quanto sociais (demografia, história, cultura, etc.), de modo que é difícil chegar a parâmetros comuns para essas negociações.

Nas últimas décadas, vários acordos sobre o tema do compartilhamento hídrico foram negociados, mesmo entre os inimigos mais implacáveis. Deve-se observar que esses acordos foram mantidos mesmo quando a negociação foi interrompida e os conflitos foram desencadeados.

Há vários exemplos de ações diplomáticas para evitar guerras, como a posição de Israel e da Jordânia, que, desde 1955, com a ajuda dos Estados Unidos, têm mantido conversas frequentes sobre a distribuição do rio Jordão, apesar de terem estado até recentemente em situação de guerra.

Já em 1957, a Camboja, o Laos, a Tailândia e o Vietnã (com o apoio das Nações Unidas) puderam cooperar no âmbito dos trabalhos da Comissão do Rio Mekong e realizaram intercâmbios técnicos durante a Guerra do Vietnã.

O mesmo aconteceu nas negociações entre a Índia e o Paquistão a fim de lutar contra a pobreza e promover o desenvolvimento econômico na região, promovendo o uso equitativo e o uso dos recursos hídricos em comum, que sobreviveram a duas guerras.

O processo de discussão geralmente leva tempo. O acordo do Hindustão demorou dez anos; o do Ganges, trinta; e o do Jordão, quarenta anos! Mas, é claro, esse tempo não é nada, se pensarmos no ganho obtido quando se constrói a confiança entre os países envolvidos.

Em 26 de outubro de 1994, foi assinado um Tratado de Paz entre a Jordânia e Israel (o segundo acordo de paz assinado desde a independência), no qual uma das principais questões abordadas foi a bacia hidrográfica dos rios Jordão e Jarmuque e as águas subterrâneas do Arava. Israel concordou em transferir 50 milhões de metros cúbicos de água anualmente para a Jordânia e, em vez disso, chegou a uma série de acordos bilaterais sobre a bacia multilateral.

Em 1997, as Nações Unidas aprovaram a Convenção sobre a Lei dos Usos Não-Navegacionais dos Cursos de Água Internacionais. Essa Convenção é o único tratado de aplicação universal que rege os recursos compartilhados de água doce, e estabelece o seguinte:

#### Artigo 4

##### *As partes nos acordos sobre cursos de água*

1. Cada Estado ribeirinho tem o direito de participar na negociação e de se tornar parte em qualquer acordo relacionado ao curso de água que se aplique a todo o curso de água internacional, bem como de participar em quaisquer consultas relevantes.

2. Um Estado ribeirinho cuja utilização de um curso de água internacional possa ser afetada de forma significativa pela implementação de um acordo proposto para um curso de água que se aplica apenas a uma parte do curso de água ou a um determinado projeto, programa ou utilização tem o direito de participar em consultas sobre tal acordo e, quando apropriado, na sua negociação, com boa fé, visando tornar-se parte no acordo, a medida em que a sua utilização seja assim afetada [...].

## Artigo 5

*Utilização e participação equitativa e razoável*

1. Os Estados ribeirinhos devem, nos seus respectivos territórios, utilizar um curso de água internacional de forma equitativa e razoável. Especificamente, um curso de água será utilizado e desenvolvido por Estados ribeirinhos e desenvolvido por Estados ribeirinhos com vista à obtenção da sua utilização otimizada e sustentável e dos benefícios daí resultantes, tendo em conta os interesses dos Estados ribeirinhos interessados, compatíveis com uma proteção adequada do curso de água.

Os Estados ribeirinhos devem participar na utilização, desenvolvimento e proteção de um curso de água internacional de forma equitativa e razoável. Tal participação inclui tanto o direito de utilização do curso de água como o dever de cooperação na sua proteção e desenvolvimento, conforme previsto na presente Convenção.[...].

## Artigo 8

*Obrigação geral de cooperação*

1. Os Estados ribeirinhos devem cooperar numa base de igualdade soberana, de integridade territorial, de benefício mútuo e de boa fé, de forma a obterem uma utilização otimizada e uma proteção adequada dos cursos de água internacionais.

2 - Os Estados ribeirinhos, ao determinarem a forma de tal cooperação, podem considerar a possibilidade de criação de mecanismos e comissões às quais fiquem associados, conforme forem consideradas necessárias por eles, de forma a facilitar a cooperação relativa a medidas e a procedimentos relevantes, à luz da experiência adquirida, através da cooperação em mecanismos e comissões de que fiquem associados, existentes em várias regiões.

É importante destacar dois princípios-chave para orientar as nações em relação aos cursos de água compartilhados: "uso equitativo e razoável" e "uso ótimo e sustentável", além de promover a cooperação entre vizinhos.

Em 2001, palestinos e israelenses concordaram em reduzir os ataques à infraestrutura relacionada à água. Desde então, Israel tem fornecido a água acordada com a autoridade palestina, administrando-a através de um comitê de coordenação.

Em novembro de 2002, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aprovou o Comentário Geral Nº 15 sobre o direito à água, afirmando que "o direito humano à água é indispensável para levar uma vida com dignidade humana" e, em 28 de julho de 2010, através da Resolução 64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu explicitamente este direito.

Todos esses tratados parecem mostrar que a possibilidade de conflitos decorrentes da disputa hídrica é improvável; mas como diz Aaron Wolf, professor do Departamento de

Geociências da Universidade Estadual do Oregon e diretor do Banco de Dados de Disputas Transfronteiriças de Água Doce:

[...] não há garantias de que o futuro se parecerá com o passado; a água e o conflito hídrico estão passando por mudanças lentas, mas constantes. Um número sem precedentes de pessoas não tem acesso a um abastecimento seguro e estável de água. Dois a cinco milhões de pessoas morrem a cada ano de doenças relacionadas à água. O uso da água está mudando para fontes menos tradicionais, como aquíferos fósseis profundos e recuperação de águas residuais (WOLF et al., 2006, p. 5).

No entanto, dois cenários prováveis para disputas sobre a água, que serão elementos-chave em futuras negociações, podem ser previstos:

- Apropriação territorial — através da compra de terras com recursos naturais (água, biodiversidade), ou através de conflito militar.
- A privatização da água, visto que grandes corporações passaram a controlar a água em grande parte do planeta e especula-se que, nos próximos anos, algumas empresas privadas terão o monopólio de quase 75% do controle desse recurso vital para a vida no planeta.

Esse último cenário pode ser previsto ao se analisar as vendas de água pura engarrafada: entre 1970 e 2000, a venda de água cresceu mais de oitenta vezes — em 1970 era de um bilhão de litros e, em 2000, atingiu 84 bilhões, com ganhos de 2,2 bilhões de dólares.

### 3.3 Tecnologia

A menos que seja feito um esforço global para melhorar nossa compreensão e conhecimento dos recursos hídricos do planeta, a gestão desses recursos no futuro enfrentará ainda maior incerteza e risco.

Mais de 60% do crescimento global da população entre 2008 e 2100 ocorrerá na África Subsaariana (32%) e no Sul da Ásia (30%). Juntas, espera-se que estas regiões representem cerca da metade da população mundial até o ano de 2100.

Primeiro, devemos abandonar a ideia da maioria, que parece se importar apenas com a quantidade de água disponível, quando seria razoável colocar a qualidade dessa água no mesmo nível de preocupação.

Com relação aos usos e exploração das fontes, o consumo humano direto ainda é pequeno, em comparação com outros usos. Apenas 10% – 12% da água potável do globo é utilizada diretamente pelos seres humanos. A indústria utiliza o dobro, sendo o setor agrícola responsável por 70% do consumo total.

Além disso, uma enorme quantidade de água potável é perdida através de sistemas de distribuição; de acordo com o Banco Mundial, 32.000 milhões de metros cúbicos de água são perdidos anualmente devido a vazamentos e danos aos sistemas de aquedutos.

Como o aumento da riqueza nas economias emergentes, em particular na China, significará um aumento gradual e constante no consumo de alimentos, especialmente carne<sup>6</sup>, será essencial desenvolver novas tecnologias capazes de maximizar a eficiência no uso desse recurso e responder à crescente demanda por alimentos e outros produtos agrícolas.

Alguns países já estão tratando a água usada para torná-la potável novamente. Também existem iniciativas para melhorar a agricultura que dependem da água da chuva; de desenvolver plantas mais resistentes e capazes de suportar períodos mais longos de seca; de substituir sistemas de irrigação "abundantes", nos quais muita água é desperdiçada, por sistemas mais eficientes como o "trickle down"; de modernizar a infra-estrutura antiga, que desperdiça imensos volumes de água a cada ano; e de estimular a economia individual.

Do lado do abastecimento, existem planos para explorar novas fontes de água por meio de investimentos em processos de dessalinização, cuja tecnologia tem melhorado muito nas últimas três décadas, graças ao uso de osmose reversa, na qual a água do mar flui através de uma membrana que extrai seu sal.

Enquanto isso, o alto consumo de combustível impediu que as fábricas de dessalinização em todo o mundo alcançassem o mesmo sucesso que as do Oriente Médio. Mas as melhorias introduzidas na tecnologia de membranas e na economia de energia poderiam mudar esse cenário.

A título de comparação, uma nova fábrica de 300 milhões de dólares ao norte de San Diego, para produzir 1.000 galões de água potável, terá um gasto de energia equivalente a 1,10 dólares. Em uma das antigas fábricas, o custo de produção era de US\$ 2,10.

Deve-se notar que a Espanha foi o primeiro país europeu a construir uma fábrica de dessalinização nas Ilhas Canárias, há quase 40 anos, e é um dos maiores usuários de tecnologia de dessalinização do mundo ocidental. As empresas espanholas são líderes no mercado de projeção, engenharia, construção e operação de novas fábricas de dessalinização em todo o mundo, e operam em regiões como a Índia, Oriente Médio e América do Norte.

Segundo alguns economistas, um fator que aceleraria o desenvolvimento de um sistema hídrico mais eficiente é justamente o objeto da ira dos movimentos ambientais: a privatização.

A necessidade de desenvolver práticas mais sustentáveis para a gestão e o uso eficiente dos recursos hídricos mudou substancialmente a sensibilidade e a atenção pública a esse respeito, na última década. Entretanto, critérios econômicos e abordagens políticas ainda regem as decisões sobre o desenvolvimento dos recursos hídricos na maioria das esferas locais, nacionais e internacionais. A resposta das estratégias de gestão às ameaças potenciais da mudança climática é uma oportunidade para implementar políticas e práticas mais sustentáveis em relação a esses recursos.

#### 4 Cenários hidrológicos mundiais no futuro

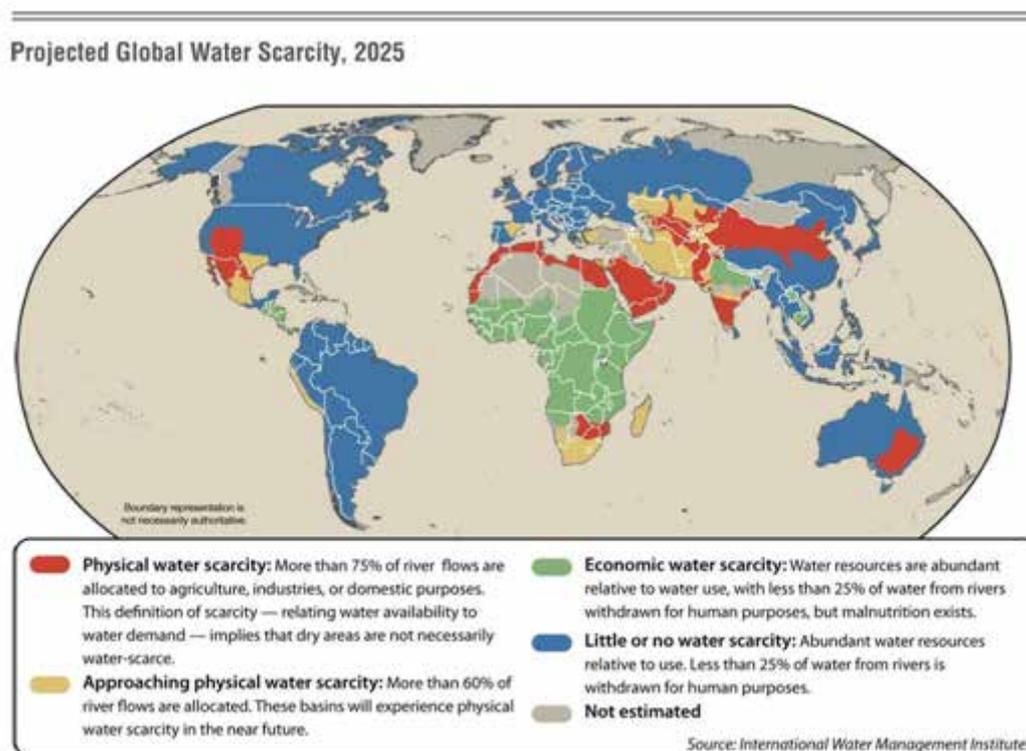
A água é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e, se analisarmos adequadamente o possível futuro dos sistemas hídricos (disponibilidade de recursos, confiabilidade e evolução da demanda em resposta a pressões externas, etc.), obteremos uma ferramenta valiosa para os

<sup>6</sup> Beckett e Oltjen, do Departamento de Ciências Animais da Universidade da Califórnia, estimam que são necessários 3.700 litros de água para produzir 1 kg de carne bovina.

responsáveis pela tomada de decisões em setores tradicionalmente não considerados parte do setor hídrico: segurança alimentar, saúde, energia, planejamento do desenvolvimento territorial, etc.

Estima-se que, para cobrir a demanda de água dos 6.250 milhões de habitantes aos quais chegamos, seria necessário 20% a mais de água do que o que temos disponível (FRERS, 2005). O conflito ocorre entre aqueles que acreditam que a água deve ser considerada uma mercadoria ou um bem comercializável (como o trigo e o café) e aqueles que expressam que ela é um bem social relacionado ao direito à vida.

Figura 2 — Escassez Global de Água em 2025



Fonte: National Intelligence Council, 2008, p. 55.

A figura 2 mostra a escassez de água em 2025, estimando as áreas que provavelmente apresentarão problemas devido à falta de recursos hídricos. Essas são: a fronteira entre os EUA e o México, o Norte da África (particularmente o Vale do Nilo), a fronteira entre a Índia e o Paquistão, a área de disputa entre a China e o Tibete e o Oriente Médio.

Além disso, Patrick Johnson (2014) sugere, em um artigo publicado em uma publicação de inteligência canadense, que se preste atenção a estas três situações:

- O rio Brahmaputra (China-Índia): O rio Brahmaputra é um rio de 2.900 km que nasce no Tibete e corre através do estado indiano de Arunachal Pradesh antes de fundir-se com o Ganges e alcançar a Baía de Bengala, em Bangladesh. É considerado um recurso importante em todos os três países por onde passa: para a China ávida por energia, fornece hidroeletricidade; e para a Índia e Bangladesh, uma linha de vida

agrícola chave em regiões sobrepopoadas e áridas. A tensão é causada pela possibilidade, segundo alguns especialistas, de que os projetos chineses de usinas elétricas no Tibete reduzirão o fluxo do Brahmaputra na Índia, agravando uma situação hídrica já delicada nas áreas afetadas.

- A Grande Barragem da Renascença da Etiópia e do Rio Nilo (Etiópia-Egito): Em 2011, o governo etíope anunciou planos para construir a "Grande Barragem Etíope Renascentista" — uma barragem hidroelétrica de 4,1 bilhões de dólares e capacidade de 6.000MW no Nilo Azul, perto da fronteira com o Sudão. A barragem destina-se a capitalizar o considerável potencial hidroelétrico da Etiópia e fornecer eletricidade não apenas para os etíopes, mas também para as populações regionais. O impacto potencial sobre o abastecimento de água, particularmente na região abaixo do rio, é uma grave preocupação para o Egito, que, ao contrário do vizinho Sudão, tem se oposto consistentemente à construção da Grande
- Barragem Etíope Renascentista desde o início. Em agosto de 2017, o governo etíope revelou que a construção de sua Grande Barragem Etíope Renascentista havia chegado a 60% de conclusão (ETHIOPIA'S..., 2017).
- A Represa Ilisu e o rio Tigre (Turquia-Iraque): O governo Erdogan, da Turquia, tem se empenhado em fazer passar a parte final de seu projeto de longo prazo no Sudeste da Anatólia: a barragem de Ilisu no rio Tigre, perto da fronteira com a Síria. O Projeto Sudeste Anatólico implicou na construção de cerca de 22 represas e 19 usinas hidrelétricas na bacia do Tigris-Eufrates, portanto, este é um conflito hídrico internacional que já existe há bastante tempo. O Iraque desfrutou, historicamente, da maior parte das águas desses rios, que historicamente forneceram os pântanos sazonais necessários para o cultivo de alimentos. Mas estas águas têm recuado na última década, mesmo muito antes da conclusão da barragem de Ilisu. Na verdade, o norte do Iraque e a Síria estão atualmente passando por secas tão prolongadas que alguns analistas estão questionando se elas contribuíram ou não para a ascensão do ISIS na região. Algumas das projeções mais extremas sustentam que, devido a uma combinação de mudança climática e atividade de barragens a montante, os rios Tigre e Eufrates não terão vazão suficiente para alcançar o mar já em 2040.

Além disso, no atual contexto da mudança climática, até 2030, quase metade da população mundial viverá em áreas de estresse hídrico, incluindo entre 75 e 250 milhões de pessoas na África. Além disso, a escassez de água em áreas áridas ou semi-áridas provocará um deslocamento de refugiados entre 24 e 700 milhões de pessoas.

A mudança na dieta tem tido o maior impacto no consumo de água nos últimos 30 anos. Por sua vez, a agricultura contribui para a mudança climática, com sua parcela de emissões de gases de efeito estufa, que também afeta o ciclo da água do planeta, adicionando outro elemento de incerteza e risco à produção de alimentos. As previsões indicam que até 2030, as regiões mais afetadas pela escassez de alimentos devido à mudança climática serão o sul da Ásia e a África.

Assim, a fim de alcançar a segurança alimentar global, será necessário:

- Produzir alimentos mais nutritivos com menos água, através de tecnologias inovadoras que garantam uma produção alimentar mais sustentável. Essas tecnologias são necessárias para melhorar o rendimento das culturas; para implementar estratégias eficientes de irrigação; para permitir a reutilização de águas residuais; para encontrar maneiras mais inteligentes de usar fertilizantes e água; para melhorar a proteção das culturas; para reduzir as perdas após a colheita; e para desenvolver uma produção pecuária e marinha mais sustentável.
- Reforçar as capacidades humanas e a estrutura institucional, com o objetivo de responsabilizar os responsáveis pela má gestão da água.
- Para melhorar a cadeia de valor, executar estratégias eficientes de reutilização da água em todas as fases do processo, desde a produção, manuseio da colheita, processamento, varejo e consumo, até a distribuição e o comércio. Isso poderia ajudar a garantir os requisitos ambientais associados à água nos casos em que a reutilização de água tratada não é culturalmente aceita para outros usos.

Obviamente, devemos levar em conta a descoberta de novas tecnologias que, ao aumentar a eficiência da exploração da água, além de permitir maior economia no consumo dos recursos hídricos, reduzirá as consequências catastróficas dessas previsões.

A isso devemos acrescentar a consciência cada vez mais forte da população, que adere às campanhas para um uso adequado da água, mudando os costumes e evitando o desperdício deste recurso vital para o Homem.

Nesse contexto, vários acadêmicos estão produzindo trabalhos para trazer esse assunto para a agenda da sociedade mundial, e devemos destacar dois conceitos importantes: Água Virtual e Pegada Hídrica. Água Virtual<sup>7</sup> – John Anthony Allan, pesquisador do King's College London e da School of Oriental and African Studies, criou o conceito de "Água Virtual" em 1993, quando estudou a importação de água como solução para a escassez de recursos no Oriente Médio. O conceito pode ser simplificado como sendo a água contida nos produtos, ou seja, a água utilizada para produzi-los. Além de desenvolver a teoria, o cientista britânico também criou um método para calculá-la com precisão. Assim, por exemplo, para se obter um pedaço de queijo de 500 gramas, seriam necessários cerca de 2.500 litros de água. Allan lembra que os cidadãos não consomem água só quando a bebem ou tomam banho, mas também quando comem ou se vestem e, pela soma dos produtos consumidos e sua equivalência em água virtual, pode-se dizer que cada pessoa gasta entre 2.000 e 5.000 litros de água por dia. Os costumes do país em que vivem também afetam o consumo de água virtual. Assim, estima-se que um americano gasta cerca de 2.500.000 litros de água virtual anualmente (7.000 litros por dia), mais de três vezes mais do que um chinês, que consome 700.000 litros por ano (1.920 litros por dia). Em virtude das aplicações práticas do conceito, tais como o chamado "comércio da água virtual", o Instituto Internacional da Água de Estocolmo premiou o cientista inglês por ter considerado que a teoria da água virtual "melhora o uso do comércio para aliviar a escassez de água em algumas regiões e o uso mais eficiente dos recursos hídricos" (STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE, c2012-2015).

<sup>7</sup> Dados obtidos no site do Instituto Internacional da Água de Estocolmo. Disponível em: <http://www.sivi.org>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

Pegada Hídrica<sup>8</sup> – Em 2002, Arjen Hoekstra, enquanto trabalhava no Instituto para Educação sobre Água da UNESCO, criou a pegada hídrica como uma métrica para medir a quantidade de água consumida e poluída para produzir bens e serviços ao longo de toda a sua cadeia de fornecimento. As pegadas hídricas podem ser calculadas para uma pessoa individual, um processo, toda a cadeia de valor de um produto ou para uma empresa, uma bacia hidrográfica ou uma nação. Eles fornecem insights poderosos para que as empresas compreendam os riscos comerciais relacionados à água que sofrem, para que os governos compreendam o papel da água em sua economia e dependência da água, e para que os consumidores saibam quanta água está escondida nos produtos que utilizam. Mais importante ainda, elas ajudam a conduzir uma ação estratégica em direção ao uso sustentável, eficiente e equitativo da água. Alguns exemplos:

- A produção de um quilo de carne bovina requer 15.000 litros de água.
- Para produzir uma xícara de café você precisa de 140 litros de água.
- A pegada hídrica da China é de cerca de 1070 metros cúbicos por ano per capita.
- O Japão tem uma pegada hídrica de 1380 metros cúbicos por ano per capita.
- A pegada hídrica dos Estados Unidos é de 2.840 metros cúbicos por ano per capita.

## 5 Conclusão

A atual tensão gerada pela indisponibilidade de água pode ser sintetizada como um problema econômico clássico, já que o recurso é finito, enquanto as necessidades não param de crescer. A consequência direta disso é o aumento substancial do preço da água, que irá gerar repercussões nos campos geopolítico, econômico, social, militar e ambiental.

A atividade humana que mais consumiu água foi sempre a agricultura, e sua intensificação produtiva, baseada no uso de máquinas, fertilização química, uso de produtos fitossanitários, semeadura de sementes selecionadas e propagação da irrigação, causou um aumento excessivo de insumos de água na produção agrícola.

As 273 bacias transfronteiriças existentes provam que a água pode ser considerada como a representação mais natural da globalização, já que atravessa as fronteiras administrativas sem passaporte ou documentação. O problema é uma consequência do uso histórico dos cursos d'água para o estabelecimento de fronteiras, além do fato de que os rios frequentemente atravessam diferentes países em seu caminho para o mar.

Assim, as águas compartilhadas podem servir como um elo entre as partes, servindo como um ponto comum que estimula a cooperação e a distribuição equitativa ou, inversamente, como uma fonte de tensão, tornando-se um motivo de competição e rivalidade.

Há vários exemplos das duas situações, mas como o agravamento da situação no futuro é estimado, a possibilidade de um ressurgimento dessas tensões, e até mesmo o aumento do confronto armado, é grande. Isto pode ser agravado pela crescente contaminação das nascentes, que estragam parte da já pequena fração da água disponível para o consumo humano.

<sup>8</sup> Dados obtidos no site da Water Footprint Network. Disponível em: <http://www.waterfootprint.org>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

Deve-se notar, também, que a valorização econômica dos recursos hídricos tem um papel preponderante na gestão da demanda e em uma melhor distribuição entre seus diversos usos. Assim, o valor dos recursos hídricos depende não apenas de sua quantidade, mas de pelo menos quatro outros fatores: qualidade, localização, confiabilidade de acesso e tempo de disponibilidade.

Com relação aos conflitos, o "Anexo A" mostra a incidência de vários ataques terroristas que, ao longo da história, usaram a água como vetor de contaminação ou atração para truques, ou atacaram seu abastecimento, além de verificar que os conflitos sobre o recurso são geralmente regionais e que a escassez de água pode, muitas vezes, servir como um fusível para a deflagração de uma luta que, na verdade, possui vários outros fatores polêmicos.

A análise dos cenários possíveis, além da comparação entre a disponibilidade do recurso com a projeção da população no curto prazo, nos permite afirmar que as regiões mais propensas a futuros conflitos hídricos são: Egito e Sudão, Índia e Paquistão, e China e Tibete.

Por outro lado, também percebe-se que a comunidade internacional está cada vez mais consciente dos problemas decorrentes da má gestão dos recursos hídricos, e que há um esforço para otimizar a capacidade diplomática na resolução de crises, bem como no desenvolvimento de tecnologias capazes de evitar o atual desperdício.

Com relação ao primeiro esforço mencionado, há uma série de estudos de direito internacional sobre o assunto, e a Organização das Nações Unidas, como o grande fórum mundial, estabeleceu o dia 22 de março como Dia Internacional da Água, com o objetivo de promover o debate, disseminar boas práticas e incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias, tanto para a exploração mais eficiente do recurso, quanto para sua utilização mais eficiente.

Esse desenvolvimento tecnológico é o que permitirá a sobrevivência do Homem, apesar do crescimento da população e do crescimento da demanda, pois, como disse o Secretário Geral da ONU, em 22 de abril de 2012:

nos próximos vinte anos, o mundo precisará de pelo menos 50% a mais de alimentos [...] 45% a mais de energia [...] 30% a mais de água [...] e muitos milhões de novos empregos. Nosso desafio na Rio+20 é adotar uma abordagem holística e integrada para estas dificuldades interligadas — uma abordagem que se concentre nas inter-relações para que as soluções para um problema se traduzam em progresso em todos eles.

Esse esforço coletivo permitirá que a água continue sendo o principal recurso da Humanidade, pois, além de ter sido o ambiente que permitiu o surgimento da vida e ter servido como um meio para os grandes navegadores expandirem o conhecimento para além de suas fronteiras, há esperanças de que ela sirva mais como um motivador para a cooperação entre os povos do que como um obstáculo que impeça a compreensão mútua.

## Referências

EL AGUA, el nuevo oro de la economía global. **Univesia Knowledge@Wharton**, Philadelphia, PA, Oct 15, 2008. Disponível em: <https://www.knowledgeatwharton.com/es/article/el-agua-el-nuevo-oro-de-la-economia-global/>. Acesso em: 3 de maio de 2020.

ALISSON, E. Amazônia has an "underground ocean". **Agência FAPESP**, São Paulo, Aug 27, 2014. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/amazonia-has-an-underground-ocean/19679/>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

CECILIA CANALES, J. C. **Consecuencias militares del cambio climático**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

CONFLICTOS del agua. **La Razón**, Madrid, 2006. Disponível em: [http://www.epamurcia.org/imagenes/agua/200712394630P%C3%A1ginas\\_de\\_agua\\_y\\_futuroVI-2.pdf](http://www.epamurcia.org/imagenes/agua/200712394630P%C3%A1ginas_de_agua_y_futuroVI-2.pdf). Acesso em: 5 de abril de 2018

CUANDO las guerras son por el agua. **La Razón**, Madrid, 2009. Disponível em: <http://www.larazon.es/noticia/cuando-las-guerras-son-por-el-agua>. Acesso em: 5 de abril de 2018

ELBEHRI, A. (coord.) et al. **FAO-IPCC expert meeting on climate change, land use and food security**: final meeting report. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization; Intergovernmental Panel on Climate Change, 2017. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/EM\\_FAO\\_IPCC\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/EM_FAO_IPCC_report.pdf). Acesso em: 29 de abril de 2020.

ETHIOPIA'S grand renaissance dam 60 pct completed. **XinhuaNet**, [Pequin], Aug 8, 2017. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/08/c\\_136506781.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/08/c_136506781.htm). Acesso em: 4 de maio de 2020.

FRERS, C. La guerra del agua. **WASTE Magazine**, Granada, España, 2005. Disponível em: <http://waste.ideal.es/aguaguerra.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

GOROSITO ZULUAGA, R. Tratados sobre recursos compartidos y los conflictos ambientales. Instituto de Derecho y Economía Ambiental. **Estudios Jurídicos**, Montevideo, n. 2, p. 53-145. 2006.

GUISÁNDEZ GÓMEZ, J. **El agua como factor polemológico**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

HSIANG, S.; MENG, K.; CANE, M. civil conflicts are associated with the global climate. **Nature**, [Basingstoke], v. 476, n. 7361, p. 438-441, 2011.

JOHNSON, P. Three international water conflicts to watch. In: GEOPOLITICAL MONITOR. **Situation reports**. Toronto: Geopoliticalmonitor Intelligence Corp., 2014. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/three-international-water-conflicts-watch/>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

MAHMOUD YACOUB, W. **El agua en la geopolítica de Egipto**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2010. (Monografías del CESEDEN).

MATEO Y ÁLVAREZ DE TOLEDO, P. **Polemología mundial del agua dulce**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. (Monografías del CESEDEN).

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U.S.). **Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts**. Washington, DC: NIC, 2000. Disponível em: [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_GIF\\_global/globaltrend2015.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_global/globaltrend2015.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U.S.). **Global trends 2025: a transformed world**. Washington, DC: NIC, 2008. Disponível em: [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs /3/Global-Trends-2025.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs /3/Global-Trends-2025.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U. S.). **Global trends global paradox**. Washington, DC: NIC, 2017. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

NOTTEBOHM, P. La guerra del agua. **El Revés de la Trama**, [S. l.], 2005. Disponível em: [http://observatorioporlapaz.org/observatorio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=26](http://observatorioporlapaz.org/observatorio/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=26). Acesso em: 4 de abril de 2018

PICKENS, T. B. **Water is the new oil**. In: WATER POLITICS. Las Vegas: Water Politics, 2008. Disponível em: <http://www.waterpolitics.com/2008/06/13/t-boone-pickens-water-is-the-new-oil/>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SHIKLOMANOV, I. A. Appraisal and assessment of world water resources. **Water International**, [London], v. 25, n. 1, p. 11-32, 2000.

STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE. Stockholm: SIWI, c2012-2015. Disponível em: <https://www.siwi.org/>. Acesso em: 4 de maio de 2020.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and cultural Rights. **General comment no. 15 (2002): the right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)**. Geneva: United Nations, Nov 2002. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf). Acesso em: 4 de maio de 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses**. New York: United Nations, 1997. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

ÚNVER, O.; SALAMÉ, L.; ETITIA, T. Mejores prácticas en la gestión del agua transfronteriza. **Ingeniería y Territorio, Barcelona**, n. 91, p. 28-35, 2010.

VERA BOLAÑOS, E. La próxima guerra. ¿Será por el agua?. **Revista del Ejército de Tierra Español, Madrid**, año 71, n. 837, p. 38-46, 2010. Disponível em: [https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2010/Revista\\_Ejercito\\_837.pdf](https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2010/Revista_Ejercito_837.pdf). Acesso em: 30 de abril de 2020.

WORLD WATER FORUM, 8., 2018, Brasília. [Web site]. Brasília, DF: World Water Council, 2018. Disponível em: <http://www.worldwaterforum8.org/en/>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

WOLF, A. T. et al. Water can be a pathway to peace, not war. **Navigation Peace**, Pennsylvania, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/133520/NavigatingPeaceIssue1.pdf>. Acesso em: 3 de maio de 2020.



# A gestão de pessoas deslocadas internamente e o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria

*The management of internally displaced persons and enhanced human security in North East Nigeria*

**Resumo:** A segurança humana envolve a proteção das pessoas contra ameaças graves e generalizadas de forma a reforçar sua sobrevivência, subsistência e dignidade. A compreensão de segurança é ampliada de segurança territorial para segurança das pessoas, particularmente grupos vulneráveis, como as Pessoas Deslocadas Internamente (PDI), que sofrem problemas emocionais, tais como violações dos direitos humanos, agressão e perda de meios de subsistência, entre outros. Estes problemas suscitaram a necessidade de atenção para a gestão eficiente das PDIs para o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria. Esta pesquisa, portanto, desvendou as estratégias para mitigar os desafios contra a gestão eficaz de PDIs para reforçar a segurança humana no Nordeste da Nigéria. O principal objetivo desta pesquisa é avaliar a gestão de PDIs para reforçar a segurança humana no Nordeste da Nigéria. Os questionários que foram administrados aos entrevistados foram analisados utilizando o Pacote Estatístico para Ciências Sociais (SPSS) AAEA.

**Palavras-chave:** Nigéria. Segurança humana. Pessoas deslocadas internamente.

**Abstract:** Human security entails protecting people from severe and pervasive threats in ways that enhance their survival, livelihood and dignity. It broadens the understanding of security from territorial security to the security of people, particularly vulnerable groups such as IDPs who suffer emotional problems such as human right abuses, assault and loss of livelihood among others. These problems have raised the need for attention to the efficient management of IDPs for the enhancement of human security in NE Nigeria. This research therefore unravelled the strategies to mitigate the challenges against effective management of IDPs for enhanced human security in NE Nigeria. The main objective of this research is to appraise the management of IDPs for enhanced human security in NE Nigeria. Questionnaires which were administered to respondents were analysed using Statistical Package for Social Science (SPSS) AAEA.

**Keywords:** Nigeria. Human security. Internally displaced persons.

**Jibril Aliyu Haruna Baba**

Exército Nigeriano.

Abuja, Nigéria.

ahbjibril@gmail.com

**Recebido: 5 de abril de 2020**

**Aceito: 27 de julho de 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introdução

A comunidade global do século XXI é confrontada com ameaças contemporâneas, incluindo convulsões políticas, conflitos armados, crime organizado transnacional e terrorismo. Muitas destas ameaças tiveram implicações adversas na segurança e no bem-estar das pessoas. Elas provocaram, unilateralmente ou em conjunto, uma enorme crise humanitária, como a morte, a fome, a pobreza e a deslocação em massa de pessoas. A migração forçada de pessoas das suas casas tem frequentemente resultado no problema dos refugiados e das Pessoas Deslocadas Internamente (PDIs).

Um deslocado interno designa qualquer pessoa que tenha sido obrigada a deixar o seu local de residência, devido a ameaças reais ou imaginadas, para outro local dentro da fronteira de um país. As PDIs são distintas dos refugiados, que são pessoas que fugiram através de uma fronteira internacionalmente reconhecida para escapar de guerra, perseguição ou desastre natural (RUSSELL, 2016). De acordo com um relatório do PNUD de 1994, as PDIs estão expostas a ameaças como doenças, fome, desemprego, crime, abuso, conflito social e repressão política, especialmente quando não são bem administrados. Ao enfrentar estas ameaças, torna-se imperativo o estabelecimento de um mecanismo robusto para a gestão de PDIs. A gestão de PDIs é, em primeiro lugar, responsabilidade do governo nacional. Envolve a utilização dos recursos disponíveis para resolver os problemas que inibem a segurança, a proteção e o bem-estar das PDIs, portanto, a segurança humana.

Globalmente, o número de PDIs tem aumentado de 6,6 milhões em 2005 para mais de 40,8 milhões em dezembro de 2015, de acordo com o *2016 Global Report on Internal Displacement* (GRID) [Relatório Global de 2016 sobre Deslocamentos Internos]. Bagshaw e Paul (2004), argumentam que a gestão de PDIs se tornou, portanto, cada vez mais um dos desafios mais assustadores dos últimos tempos. No Paquistão, desde 2004, as PDIs induzidas por conflitos resultaram de lutas entre os Grupos Militares Paquistaneses e Grupos Armados Não Estatais (NSAGs), como a al-Qaeda, com efeitos adversos na segurança humana. As PDIs também resultaram de violência sectária e confrontos tribais sobre recursos. Especificamente, o conflito na província de Khyber Pakhtunkhwa (KP) e Áreas Tribais sob Administração Federal (FATA) resultou em 1.292.406 PDIs, incluindo 17.578 vivendo em acampamentos (UNHCR, 2016). Essas PDIs foram confrontadas com vários problemas, incluindo doenças, perda de acesso à subsistência e outras ameaças de segurança que afetaram a segurança humana no Paquistão. A África é o lar de mais de 13 milhões de PDIs decorrentes de desastres como conflitos e emergências complexas, representando cerca de um terço do valor global, de acordo com o Conselho Norueguês de Refugiados (CNR). Na República Democrática do Congo (RDC), as comunidades ao longo dos anos foram expostas a ondas de violência, resultando em cerca de 2,9 milhões de PDIs com impactos negativos na segurança humana (STACEY, 2014). Devido ao grande número de pessoas deslocadas e à natureza frágil das instituições nacionais, a gestão de PDIs foi assumida pela ONU e por outras organizações internacionais na RDC. Estas incluem o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Agência dos Estados Unidos para o

Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), entre outros.

Em 2014 e 2015, cerca de US\$633.660.856 foi gasto pela comunidade internacional na gestão de PDIs na RDC (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2016). Estes apoios, abrangendo áreas como alimentação, saúde, educação e abrigo, foram prestados através de agências da ONU, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e de Organizações Não Governamentais (ONGs) parceiras, como a Oxfam. De acordo com a ONU, vários desses esforços estão constantemente obtendo resultados, com mais de 74.000 pessoas de 20 aldeias em Katanga retornando para casa entre 2012 e 2014. Os esforços do Governo para a resolução da insegurança e a gestão das PDIs, em colaboração com os seus parceiros reforçaram, por conseguinte, a segurança humana na RDC.

Na Nigéria, os ataques armados perpetrados por Terroristas Boko Haram (BH) nos estados do Nordeste (NE) de Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba e Yobe levaram a mais de 1.856.616 de PDIs a partir de abril de 2016 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016). Segundo a OIM, as PDIs que se estendem pelas zonas Nordeste e Centro-Norte da Nigéria, bem como o Território da Capital Federal (TCF), representam cerca de 86,16 por cento das PDIs no país. No entanto, a maioria dessas PDIs estão localizadas em Borno com 1.427.999 representando 76,9 por cento, seguido pelo Yobe com 150.718 representando 8,1 por cento e Adamawa com 134.415 representando 9,4 por cento do total da figura. Estas PDIs sofrem problemas emocionais associados com a memória de eventos temerosos, perda de meios de subsistência, frustração, agressão e abuso de direitos humanos, entre outros. As atividades do BH também têm afetado vícios sociais, como o crime, o assassinato e o abuso sexual contra as PDIs, em particular as crianças, que representam 53,72 por cento da população de PDIs (OLUKOLAJO; OGUNGBENRO, 2017). Estes problemas suscitaram a necessidade de atenção para a gestão eficiente das PDIs para o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria.

O Governo Federal da Nigéria (GFN) tem sido constrangido a gerir eficazmente as PDIs para reforçar a segurança humana na Nigéria. Por exemplo, devido à ausência de uma política nacional clara e específica sobre PDIs, a Agência Nacional de Gestão de Emergências (NEMA) continua a ser a principal agência governamental de facto (LADAN, 2016). No entanto, as PDIs têm necessidades únicas, tais como a proteção de seus direitos, que uma agência de gestão de emergência como a NEMA não pode efetivamente fornecer. Esta situação tem prejudicado, assim, a capacidade do GFN de fornecer um pacote de apoio abrangente que aborda as questões de grande alcance que os PDIs confrontam no Nordeste da Nigéria. O propósito deste estudo é, portanto, avaliar a gestão de PDIs no Nordeste da Nigéria, a fim de abordar questões pertinentes que dificultam a segurança humana na região. Assim, o principal objetivo deste estudo é avaliar a gestão de PDIs para reforçar a segurança humana no Nordeste da Nigéria. Além disso, a Hipótese Alternativa foi utilizada na pesquisa para estabelecer uma relação significativa entre a gestão de PDIs e a segurança humana. O estudo foi elaborado adicionalmente pelo tempo, espaço e conteúdo.

A metodologia do estudo abrange o tipo de investigação, as fontes de dados, os métodos de recolha de dados, a técnica de amostragem, a população das amostras, o método

de análise dos dados e o método de apresentação dos dados. O método de levantamento de campo foi adotado para permitir ao pesquisador obter opiniões sobre o assunto, bem como examinar as respostas a partir de perspectivas informadas sobre o tema. Os dados para a pesquisa foram obtidos a partir de fontes primárias, tais como questionários e entrevistas não estruturadas. Fontes secundárias como livros, relatórios de conferências, publicações oficiais, jornais e revistas também foram exploradas. Foi utilizada uma combinação de método de campo e análise de documentos para o recolhimento de dados, enquanto que o método de amostragem não probabilístico foi utilizado para selecionar os entrevistados de acordo com os objetivos do estudo. Os dados recolhidos a partir das fontes primária e secundária foram analisados utilizando métodos qualitativos e quantitativos de análise de dados. Os dados obtidos foram apresentados de forma descritiva e analítica utilizando tabelas, quadros e gráficos.

## **2 Revisão da literatura**

O capítulo apresenta uma revisão de alguma literatura relevante e fornece um quadro teórico para orientar o estudo. Destaca também exemplos de gestão de PDIs e de segurança humana de outros países, a fim de tirar lições. As duas principais variáveis neste estudo são a gestão de PDIs como a variável independente e a segurança humana como a variável dependente.

### **Revisão da literatura existente**

Ao longo dos anos, foram realizados vários estudos sobre a gestão de PDIs e a segurança humana. No entanto, a maioria destes estudos variam em abordagem, conteúdo, teorias e metodologia. A literatura é revisada com o objetivo de identificar as lacunas que o estudo procura preencher.

Adesote and Peters (2015) forneceram em seu estudo uma análise comparativa histórica de PDIs decorrentes de situações de conflito na Nigéria, incluindo aqueles no Nordeste da Nigéria. Seu trabalho era descritivo por natureza e interrogou os impactos de vários casos de violência em PDIs sobre a segurança humana. Além disso, registrou e apresentou algumas opções ao governo para enfrentar a miríade de desafios que militam contra a gestão de PDI.

Daodu (2010) examinou como os EUA e a Nigéria responderam e geriram PDI. A principal afirmação do estudo é que não há diferença entre o tratamento de PDIs nos EUA e na Nigéria. Isso ocorreu apesar da incapacidade das agências de emergência de atender às necessidades peculiares das PDIs em ambos os países. Cohen e Deng (1998) conduziram estudos de caso de alguns países da África, Europa Oriental e América Latina que sofreram graves problemas de deslocamento interno. O resultado de seus estudos mostrou semelhanças marcantes nos desafios enfrentados pela gestão de PDIs nesses países, bem como as implicações mais amplas para a segurança nacional.

Todos os trabalhos revisados têm contribuído significativamente para este campo de estudo, fornecendo insights sobre a dinâmica específica da região na gestão de PDI, bem como suas questões subjacentes. No entanto, a maior parte da literatura abordou a gestão de PDIs a partir de uma perspectiva mais ampla de segurança nacional, em oposição à segurança humana, que é um dos seus componentes. Isso deixa uma lacuna de conhecimento sobre os efeitos da gestão de PDIs na segurança humana. É esta lacuna que este estudo procura resolver avaliando a gestão de PDIs para o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria.

### Quadro teórico

A teoria considerada mais adequada para este estudo é a Teoria da Hierarquia das Necessidades (THN), que procura explicar a natureza hierárquica das necessidades humanas, bem como a sua inter-relação. O proponente pioneiro desta teoria foi Abraham Maslow, que postulou que "as necessidades humanas estão organizadas em uma hierarquia de relativa prepotência" (HOPPER, 2019). Esta hierarquia vai desde necessidades mais concretas, como comida e água, a conceitos mais abstratos, como autorrealização. Maslow afirmou ainda que os seres humanos foram motivados por 5 categorias de necessidades; fisiológicas, segurança, amor, estima e autorrealização. O Gráfico 1 abaixo mostra a Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow.

Gráfico 1 – Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow



Fonte: McLeod, 2018.

A THN é considerada relevante para este estudo, uma vez que fornece uma base para a compreensão das necessidades mais essenciais de PDIs e a forma como estas podem afetar a sua gestão para reforçar a segurança humana na Nigéria.

### **Exemplos de gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana de outros países**

Foram examinados exemplos de gestão de PDIs e segurança humana na Colômbia e em Uganda, a fim de retirar ensinamentos do estudo. Estes países foram selecionados porque experimentaram o impacto da gestão de PDIs decorrente de conflitos armados na segurança humana, com semelhanças com a situação no Nordeste da Nigéria.

#### **Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana na Colômbia**

A Colômbia está envolvida em uma guerra civil há mais de 50 anos entre as forças governamentais e insurgentes, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Essas crises, bem como as operações contra cartéis de drogas, resultaram em uma grande população de PDIs estimada em 6 milhões em dezembro de 2014, representando cerca de um décimo da população do país, de acordo com a OXFAM (2012). Louise observou que várias mulheres e crianças foram expostas à exploração sexual, violência e desnutrição, enquanto a maioria das crianças engajadas como crianças trabalhadoras atingiu cerca de 1,1 milhões em 2014. Os deslocamentos resultaram em perda de moradia, perda de meios de subsistência e impactaram negativamente no bem-estar do povo. O Governo Colombiano, no entanto, fez alguns esforços para lidar com os desafios ao enfrentar as PDIs. De acordo com o Relatório de 2014 do Bureau de Análise Econômica do Departamento de Comércio dos EUA, o Governo Colombiano utilizou recursos da economia em crescimento, com um crescimento médio do PIB de 4,3 por cento ao ano, para melhorar seu apoio às PDIs. O Governo também criou um único registro para PDIs, que forneceu informações centralizadas sobre a dinâmica de deslocamento para a apropriação judiciosa de fundos e recursos. Esses esforços do Governo Colombiano na gestão eficaz de PDIs tem percorrido, portanto, um longo caminho para reforçar a segurança humana no país.

#### **Gestão de pessoas internamente deslocadas e segurança humana em Uganda**

Em Uganda, as atividades insurgentes do Exército de Resistência do Senhor (LRA) resultaram em mais de 1,5 milhões de PDIs em 1998 (NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, 2012). No auge da crise em 2005, havia cerca de 1,84 milhões de PDIs vivendo em 242 acampamentos em 11 distritos no Norte de Uganda. Vários atores locais e internacionais estiveram envolvidos na gestão de PDIs, incluindo o Programa Alimentar Mundial (PAM), que forneceu alimentos. Outros incluem o ACNUR, que assumiu o papel de pro-

teção e a Organização Mundial de Saúde (OMS) que prestava serviços de saúde. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) se concentrou nas crianças, juntamente com outras agências da ONU e ONGs, que também assumiram diversos papéis sob a coordenação das autoridades nacionais.

Em 2005, um total de 539.550 PDIs retornaram para suas casas, enquanto outros 381.000 deslocaram-se para novos locais mais próximos de suas casas em junho de 2007 (GOMEZ; GASPER, 2016). Em outubro de 2007, Uganda lançou o Plano de Paz, Recuperação e Desenvolvimento (PRDP) [Peace, Recovery and Development Plan] para o Norte de Uganda como um quadro de 3 anos para permitir o desenvolvimento e restaurar a lei e a ordem nas zonas afetadas. O PRDP, com um orçamento de US\$600 milhões, foi construído com base em quatro objetivos estratégicos: consolidação da autoridade estatal, empoderamento das comunidades, revitalização da economia e construção da paz e reconciliação. Devido ao compromisso do governo, a iniciativa recebeu o apoio de outras organizações. Isso facilitou o retorno de várias PDI, resultando na diminuição da população deslocada internamente para cerca de 30.000 em dezembro de 2011. O PRDP, assim, melhorou a gestão de PDIs e reforçou a segurança humana em Uganda.

### Lições extraídas da Colômbia e de Uganda

As lições aprendidas com a gestão de PDIs e da segurança humana por parte da Colômbia e de Uganda incluem a vontade política e a importância do quadro político.

**Vontade Política.** A vontade política e o compromisso para com a difícil situação das PDIs são uma lição extraída dos exemplos estudados. Os governos da Colômbia e de Uganda demonstraram um forte compromisso em assumir papéis de liderança na gestão de PDIs em seus países. Criaram mecanismos adequados, que facilitaram a participação de uma vasta gama de intervenientes para alcançar resultados sustentáveis. A necessidade de vontade política para evitar estrangulamentos burocráticos e administrativos é, por conseguinte, crucial.

**Importância do Enquadramento Político.** A importância de enquadramentos políticos adequados para a gestão de PDIs foi ressaltada na Colômbia e em Uganda. A Lei das Vítimas na Colômbia e a Política Nacional sobre Pessoas Deslocadas Internamente (NPI) [National Policy on Internally Displaced Persons] em Uganda forneceram uma plataforma útil para delinear os papéis entre as partes interessadas. Estas políticas foram ainda apoiadas por legislação relevante que garantia os direitos das PDIs, através de danos e restituição, permitindo que as partes interessadas responsabilizassem o governo. O quadro político, apoiado pela legislação, estimulou assim o compromisso das agências governamentais envolvidas na gestão de PDIs e o reforço da segurança humana nesses países.

### 3 Apresentação dos dados da investigação

Nesta secção, são apresentados os dados de pesquisa obtidos a partir dos questionários e os obtidos a partir de instituições relevantes. Dos 384 entrevistados, 330 eram PDIs e 54 eram trabalhadores humanitários. É pertinente observar que algumas das questões foram dirigidas apenas aos trabalhadores humanitários, com base na natureza técnica das questões.

As questões associadas à gestão de PDIs e à segurança humana no Nordeste da Nigéria seriam discutidas. As análises dos dados recolhidos estão também incorporadas nas secções seguintes do presente Capítulo.

#### Questões associadas à gestão de pessoas deslocadas internamente e à segurança humana no nordeste da Nigéria

As questões associadas à gestão de PDIs e à segurança humana no Nordeste da Nigéria incluem o quadro político, a capacidade institucional e a coordenação dos serviços de assistência e apoio. Outros são a Gestão de Dados de Deslocamento Interno (IDDM) [Internal Displacement Data Management], bem como o Programa de Retorno, Reinstalação e Reintegração (RRR) [Return, Resettlement and Reintegration]. Estes são posteriormente discutidos no contexto da THN.

#### Quadro político

O quadro político inclui o plano de ação, apoiado por legislação adequada que constitui a base para a elaboração de regras e orientações que alinhem as prioridades das instituições num Estado com os objetivos nacionais gerais. Em 2012, o GFN revisou o projeto de NPI em conformidade com a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente (ACPAI), para servir como quadro normativo para prevenir deslocamentos internos e ajudar as PDIs em todo o país, incluindo no Nordeste. A NPI revisada define as obrigações do governo, dos agentes humanitários e até mesmo das comunidades anfitriãs no que diz respeito às PDIs, bem como as estratégias de implementação para a gestão de PDIs para reforçar a segurança humana. De acordo com seu mandato, os esforços da NEMA têm sido focados em prover necessidades básicas imediatas de PDI. Isto resultou numa atenção limitada às necessidades a médio e longo prazo de PDI, tais como os seus direitos e dignidade.

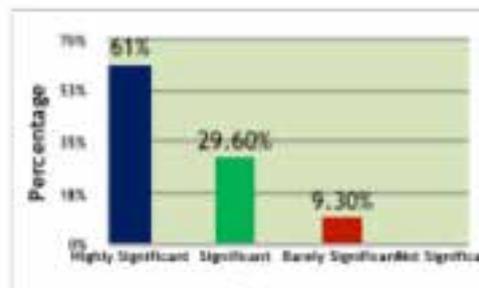
Este parecer foi apoiado por respostas de trabalhadores humanitários no levantamento de campo realizado nesta pesquisa, como descrito na Tabela 1 e no Gráfico 2, sobre a influência de uma NPI na gestão de PDIs no Nordeste da Nigéria.

Tabela 1 – Qual é a Influência do Quadro Político na Gestão de PDIs no Nordeste?

<b>Serial</b>	<b>Respondent</b>	<b>Response</b>	<b>Percentage</b>
<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>
1.	Highly Significant	33	<b>61.1%</b>
2.	Significant	16	<b>29.6%</b>
3.	Barely Significant	5	9.3%
4.	Not Significant	0	<b>0</b>
	Total	54	100

Fonte: Análise do Pesquisador, 2019.

Gráfico 2 – Qual é a Influência do Quadro Político sobre a Gestão de PDIs no Nordeste?



Fonte: Análise do Pesquisador, 2019.

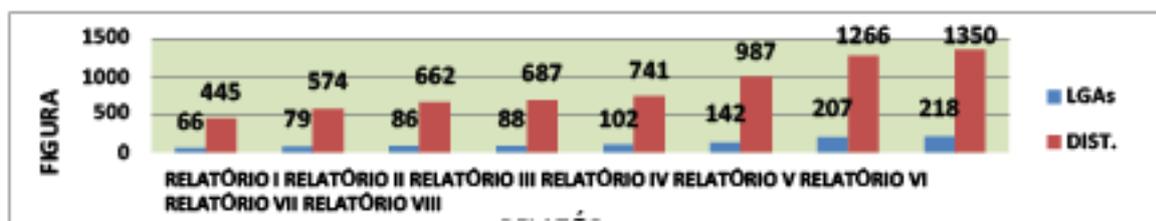
No levantamento, 33 dos entrevistados, que representam 61,1 por cento, opinaram que uma NPI é altamente significativa para a gestão eficaz de PDIs no Nordeste. Além disso, 16 entrevistados, representando 29,6 por cento, sentiram que era significativa e 9,3 por cento acreditava que era pouco significativa.

Curiosamente, nenhum participante considerou que uma NPI não era significativa, sublinhando a importância do quadro político para a gestão de PDIs no Nordeste.

### Gestão de dados de deslocamento interno

A gestão de dados de deslocamento interno (IDDM) implica a coleta sistemática de dados através de avaliações, documentação e registro para determinar o tamanho e características das populações deslocadas. Isso facilita o acesso aos direitos básicos, ao reagrupamento familiar e ajuda a identificar as pessoas que necessitam de assistência especial. Várias agências, incluindo a NEMA, em colaboração com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a SEMAs e outras organizações estão atualmente envolvidas com a gestão de dados de deslocamento interno no Nordeste da Nigéria. As avaliações da NEMA/OIM sobre a Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM) proporcionam a principal fonte de informação sobre PDIs na Nigéria. São realizadas através de entrevistas com chefes de família, bem como levantamentos e registros pormenorizados, incluindo a captura biométrica, com especial incidência nas PDIs em acampamentos<sup>1</sup>. A vasta gama de informações de base recolhidas, a nível dos serviços, abrange o histórico de deslocações, o acesso às necessidades básicas, a intenção de regresso e a assistência recebida (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016a). Em fevereiro de 2016, oito rondas de avaliações da DTM tinham sido realizadas com uma cobertura crescente e informações sobre a situação de deslocamento no Nordeste da Nigéria, como mostrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Cobertura do Relatório da Matriz de Monitoramento de Deslocamentos I – VII



Fonte: International Organization for Migration, 2016.

O Relatório da Rodada I abrangia apenas 66 LGAs e 445 distritos, enquanto o relatório da Rodada VIII abrangia 218 LGAs e 1.350 distritos traduzindo para uma maior cobertura de mais de 200 por cento.

<sup>1</sup> NEMA, SEMA e OIM o início do registo e a captura biométrica de PDIs no Estado de Borno. Disponível em: <http://nema.gov.ng/nema-sema-and-iom-commence-registration-and-biometric-capture-of-idps-in-borno-state/>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

### Programa de reinstalação e reintegração no regresso

O programa RRR abrange o apoio prestado às PDIs para facilitar seu regresso em segurança às suas casas ou a sua reinstalação em novas casas e a sua reintegração nas comunidades. O Artigo 11 da ACPAI e o Princípio 28 da UNGPI exigem que os Estados Partes desenvolvam quadros duradouros que garantam o regresso voluntário, com a devida atenção à segurança humana (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2004, p. 14). Defende igualmente a plena participação de PDIs no planejamento e gestão do programa RRR.

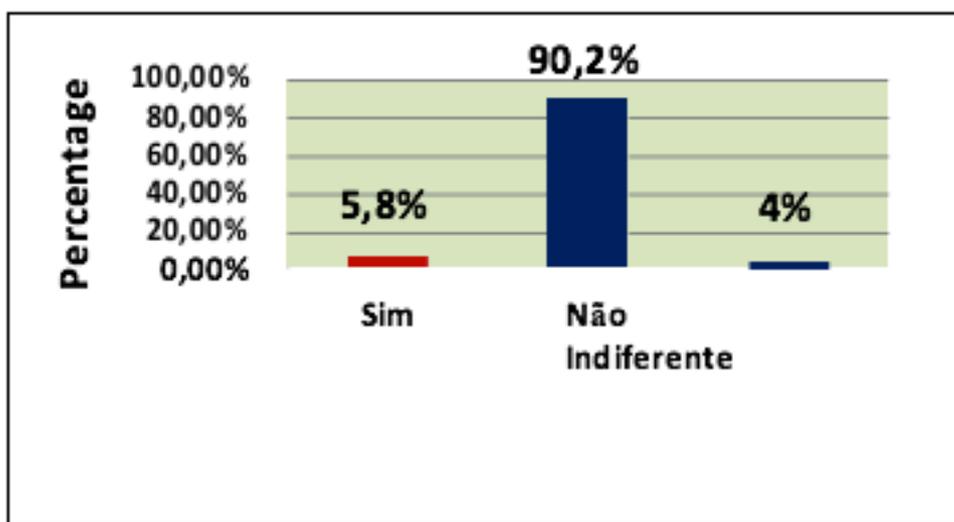
O Plano de Assistência Emergencial e Estabilização Econômica (EAESP) [Emergency Assistance and Economic Stabilisation Plan], com duração de 2 anos, foi desenvolvido no âmbito da Iniciativa Presidencial para o Nordeste (PINE) em 2014. Foi concebido para facilitar o RRR de PDIs no Nordeste através do emprego de 150.000 jovens em atividades de reconstrução (PINE Report, 2014). Em julho de 2015, o GFN também lançou um Plano de Reassentamento e Reintegração (RRP) [Resettlement and Reintegration Plan] para as vítimas de insurgência no Nordeste. O RRP foi desenvolvido para, nomeadamente, responder às necessidades imediatas das PDIs que regressam. Os resultados do levantamento de campo sobre a familiaridade das PDIs e dos agentes humanitários com os programas RRR do GFN encontram-se na Tabela 2 e no Gráfico 3.5.

Tabela 2 – Você conhece o programa RRR do GFN para PDIs no Nordeste?

<b>Série</b>	<b>Resposta</b>	<b>Respondente</b>	<b>Percentage</b>
<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>
1.	Sim	31	5,8%
2.	Não	362	90,2%
3.	Indiferente	17	4%
	Total	384	100

Fonte: Análise do Pesquisador, 2016.

Gráfico 4 – Você conhece o programa RRR do GFN para PDIIs no Nordeste?



Fonte: Análise do Pesquisador, 2016.

### Resumo dos resultados da pesquisa

Esta pesquisa destinou-se a efetuar uma avaliação da gestão de PDIIs e dos seus efeitos na segurança humana no Nordeste da Nigéria. Com base no exposto, foram feitas as seguintes conclusões:

- a) O quadro político, a capacidade institucional, a coordenação dos serviços de assistência e apoio, a gestão interna de dados de deslocamento e o RRR são questões associadas a gestão de PDIIs e à segurança humana no Nordeste da Nigéria.
- b) Dá-se demasiada ênfase à fase de socorro de emergência que cobre necessidades básicas como alimentos e abrigo, com menos atenção às questões de médio e longo prazo que PDIIs enfrentam no Nordeste.
- c) O atual processo de registro e documentação ad hoc não facilita uma abordagem abrangente para a gestão de PDIIs, interferindo, assim, na segurança humana no Nordeste da Nigéria.
- d) A gestão de PDIIs no Nordeste reduziu o acesso à educação, levou à insegurança alimentar, assim como comprometeu a saúde pública e as relações comunitárias, interferindo, assim, na segurança humana no Nordeste da Nigéria.

- e) Os efeitos da gestão de PDIs na segurança humana no Nordeste são também estabelecidos pelos resultados do SPSS, conforme resumido na Tabela 3. Isto confirma a relação estabelecida no discurso conceitual.

Tabela 3 – Efeitos da Gestão de PDIs na Segurança Humana no Nordeste da Nigéria

Série	Gestão de PDIs (Variável Independente)	Atributos da Segurança Humana (Variável Dependente)	Relação com a Segurança Humana (Variável Dependente)
(a)	(b)	(c)	(d)
1.	Acesso à Educação	Economia	Efeito Negativo Significativo
2.	Segurança Alimentar	Alimento	Efeito Negativo Significativo
3.	Saúde Pública	Saúde	Efeito Negativo Significativo
4.	Relações Intercomunais	Comunidade	Efeito Negativo

Fonte: Análise do Pesquisador, 2016.

Estes achados dão credibilidade à THN, proposta por Maslow. Sublinha a primazia das necessidades humanas, desde o básico até o abstrato, e como elas podem afetar os esforços de gestão de PDIs para reforçar a segurança humana.

### **Desafios que militam contra a gestão eficaz das pessoas deslocadas internamente para reforçar a segurança humana no nordeste da Nigéria**

Os desafios que militam contra a gestão eficaz de PDIs para segurança humana reforçada no Nordeste incluem a não adoção da dotação orçamental inadequada da NPI e a rivalidade entre agências. Outros incluem a ausência de uma base de dados centralizada para PDIs, bem como a não adoção de soluções duradouras para o programa RRR. Estes desafios são discutidos posteriormente.

### **Não adoção de projeto de política nacional para pessoas deslocadas internamente**

A não adoção do projeto de NPI tem dificultado a gestão eficaz de PDIs para reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria. Evitou o emprego de estratégias holísticas na gestão de PDIs no Nordeste da Nigéria, tal como descrito nos extratos do projeto de NPI. A abordagem atual concentrou inadvertidamente os esforços do governo em necessidades fisiológicas básicas. Isto levou a apoiar lacunas em áreas especializadas, tais como meios de subsistência, identidade cultural, compensação, dignidade pessoal e cuidados psicossociais, tal como captado na Hierarquia de Necessidades de Maslow no Gráfico 5.



Fonte: Kasali, 2015.

De acordo com Kasali, as maiores necessidades de segurança, pertencimento, auto-estima e autorrealização são lacunas decorrentes da abordagem atual adotada na gestão de PDIs no Nordeste. A não adoção da NPI resultou, assim, em lacunas de apoio em áreas especializadas que afetam a segurança humana no Nordeste da Nigéria.

### **Dotação orçamental insuficiente**

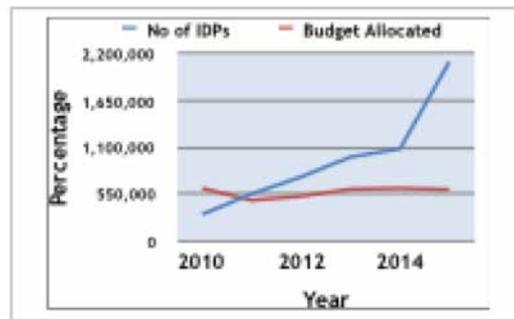
Uma dotação orçamental inadequada para as agências estatutárias envolvidas na gestão de PDIs inibiu sua capacidade institucional de gerir eficazmente as PDIs no Nordeste. O orçamento anual atribuído à Comissão Nacional para Refugiados, Migrantes e Pessoas Deslocadas Internamente (NCFRMI) diminuiu de 616 milhões de naira em 2010 para 600 milhões de naira em 2015. Isso ocorreu apesar de um aumento inverso no número de PDIs no Nordeste de 307.000 para 2.100.000 dentro do mesmo período, como destacado na Tabela 4 e no Gráfico 6.

Tabela 4 – Orçamento da NCFRMI 2011-2015

Serial	Year	Number of IDPs (Million Naira)	
1.	2010	307,000	616,090
2.	2011	550,000	473,956
3.	2012	750,000	521,333
4.	2013	982,000	604,965
5.	2014	1,080,000	616,093
6.	2015	2,100,000	600,000

Fonte: NCFRMI, NEMA, CBN, 2016.

Gráfico 6 – Orçamento da NCFRMI 2011-2015



Fonte: NCFRMI, NEMA, CBN, 2016.

O Gráfico 6 revela uma diminuição líquida das alocações para a NCFRMI, apesar do enorme aumento de mais de 584 por cento no número de PDIs no Nordeste de 2010 a 2015.

### Ausência de base de dados centralizada para pessoas deslocadas internamente

A ausência de uma base de dados centralizada sobre PDIs dificultou a obtenção de informações credíveis sobre PDIs. Uma base de dados centralizada e abrangente com dados agregados de deslocamento, como idade, sexo e localização, que facilitaria a atenção às necessidades peculiares dos grupos de PDIs, não está disponível. Isso tornou difícil direcionar, planejar e implementar programas relacionados a gênero para atender às necessidades das mulheres, estimadas em 53 por cento da população de PDIs (DTM Report).

A ausência de uma base de dados centralizada também impediu o intercâmbio de informações entre as partes interessadas, o que resultou na duplicação de esforços com efeitos adversos na resposta humanitária no Nordeste. Especificamente, Nafuta observou que o

fracasso da *Yobe State Emergency Management Agency* (SEMA) [Agência de Gerenciamento de Emergências do Estado de Yobe] em compartilhar sua base de dados sobre PDIs permitiu que 192 PDIs no assentamento YBC coletassem simultaneamente transferências de dinheiro do PAM e do CICV.

## **6 Estratégias para mitigar os desafios na gestão das pessoas deslocadas internamente para reforçar a segurança humana no nordeste da Nigéria**

Algumas estratégias são propostas neste estudo para mitigar os desafios da gestão de PDIs para reforçar a segurança humana no Nordeste da Nigéria. Estes incluem a revisão e a adoção do projeto de NPI, a criação de um Fundo Nacional de Intervenção Humanitária (NHIF) e a harmonização das disposições nos Atos NEMA e NCFRMI.

### **Revisão e adoção do projeto de política nacional para pessoas internamente deslocadas**

A revisão e adoção do projeto de NPI poderia resolver o desafio da não adoção do projeto de NPI. Isto poderia ajudar a delinear as obrigações do governo, dos agentes humanitários, bem como as estratégias de implementação para a gestão eficaz de PDIs e o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria. Isto designaria uma Instituição Coordenadora Focal de PDIs (IFCI) e ajudaria a delinear papéis de apoio de suporte, alívio e proteção entre as agências envolvidas na gestão de PDIs na Nigéria, a fim de cobrir as lacunas existentes e eliminar sobreposições. A Presidência poderia incumbir o Comitê Presidencial para as Iniciativas do Nordeste (PCNI) de convocar uma reunião das partes interessadas para analisar o projeto de NPI em conformidade com as realidades atuais na Nigéria, tirando lições da situação no Nordeste. A revisão poderá também ter o devido conhecimento da UNGPI, da ACPAI e de todas as obrigações relacionadas da Nigéria sob o direito internacional.

### **Criação de um fundo nacional de intervenção humanitária**

A criação de um Fundo Nacional de Intervenção Humanitária em colaboração com o setor privado poderia atenuar o desafio de uma dotação orçamental inadequada para as agências envolvidas na gestão de PDIs no Nordeste. Isso poderia resolver as lacunas de financiamento decorrentes da redução das receitas do governo. Poderia fornecer uma alternativa de financiamento sustentável para as agências envolvidas na gestão de PDIs e capacitá-las a abordar as lacunas de capacidade institucional para reforçar a segurança humana no Nordeste. Poderia também oferecer ao setor privado a oportunidade de cumprir obrigações de responsabilidade social corporativa e contribuir para o desenvolvimento nacional. A Presidência poderia incumbir o Gabinete do Secretário de Governo da Federação (OSGF) de

estabelecer uma ligação com o setor privado e outras partes interessadas no desenvolvimento de modalidades para a criação do Fundo.

### **Harmonização de disposições de atos na agência nacional de gestão de emergências e comissão nacional para refugiados, migrantes e de pessoas deslocadas internamente**

A harmonização das disposições dos Atos legislativos que instituem a NEMA e a NCFRMI poderia mitigar o desafio da rivalidade interagências entre as duas agências. A harmonização poderia definir claramente o papel de ambas as agências em termos de fase de resposta e de funcionamento, facilitando assim uma gestão eficaz de PDIs para reforçar a segurança humana no Nordeste da Nigéria. Poderia também facilitar o envolvimento positivo com parceiros internacionais, bem como gerar coordenação e colaboração na prestação de apoio às PDIs. Isso acabaria por promover a segurança humana no Nordeste e em todo o país. O GFN poderia instruir o Ministério Federal da Justiça (FMOJ) a estabelecer uma ligação com a NEMA e a NCFRMI, bem como com outras partes interessadas relevantes para uma revisão dos seus mandatos no que diz respeito às PDIs. Esta revisão poderá igualmente tomar o devido conhecimento de todos os instrumentos jurídicos e normativos internacionais aplicáveis à Nigéria.

## **7 Conclusão e recomendações**

Este capítulo inclui as conclusões e recomendações. A conclusão resumiu todo o estudo fornecendo um resumo dos principais achados e deduções após a apresentação e análise dos dados coletados. Posteriormente, foram apresentadas as recomendações do estudo.

### **Conclusão**

O estudo examinou a gestão de PDIs e a segurança humana no Nordeste da Nigéria. O estudo foi ancorado na Teoria da Hierarquia das Necessidades e adotou o método de levantamento de campo para obter opiniões sobre o assunto. O estudo teve um olhar rápido sobre a gestão de PDIs e da segurança humana em geral, antes de se debruçar sobre a situação no Nordeste da Nigéria, e foi observado que, apesar de vários esforços para a gestão eficaz de PDIs, ainda existem várias lacunas que inibem a segurança humana no Nordeste.

O estudo analisou algumas questões associadas com a gestão de PDIs para o reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria. Identificou o quadro político como uma grande consideração para a gestão holística de PDIs no Nordeste para o reforço da segurança humana na Nigéria. O estudo observou que houveram vários esforços de documentação ad hoc destinados a melhorar a gestão de PDIs e a segurança humana no Nordeste da Nigéria.

Observou, no entanto, que a ausência de um mecanismo coerente de registo, documentação e acompanhamento de PDIs dificultava a prestação de apoio às PDIs.

O estudo identificou alguns desafios que militam contra a gestão eficaz de PDIs no Nordeste. Isso inclui a não adoção de um projeto de política nacional sobre PDIs, uma dotação orçamental inadequada e a ausência de uma base de dados centralizada para PDIs. As estratégias apresentadas para mitigar os desafios que militam contra a gestão de PDIs para uma segurança humana reforçada incluem a revisão e adoção do projeto de NPI. Isto abrangeria as lacunas de apoio existentes e eliminaria sobreposições na gestão de PDIs, e poderia começar até o Quarto Trimestre de 2020. A criação do Fundo Nacional de Intervenção Humanitária em colaboração com o setor privado poderia fornecer uma alternativa de financiamento sustentável para a gestão de PDIs e reforço da segurança humana no Nordeste da Nigéria. Isto poderia começar no Segundo Trimestre de 2020. Outra estratégia é a harmonização das disposições no Ato que estabelece a NEMA e a NCFRMI para definir as funções entre ambas as agências. Isto poderia começar no Segundo Trimestre de 2020.

## Recomendações

Recomenda-se que:

- a) O PNCI deve dar início à revisão e adoção do projeto de NPI até o Primeiro Trimestre de 2020.
- b) O OSGF deverá estabelecer o Fundo Nacional de Intervenção Humanitária em colaboração com o setor privado até o Quarto Trimestre de 2020.
- c) O FMOJ deverá apresentar projetos de lei sobre alterações dos Atos que estabelecem a NEMA e a NCFRMI ao NASS até o Terceiro Trimestre de 2020.

## Agradecimento

Minha gratidão sem reservas vai em primeiro lugar ao Todo-Poderoso Alá pelo dom da vida e da saúde, e por me dar a força, habilidade e boa saúde para passar por este curso e realizar este trabalho de pesquisa. Quero agradecer ao Comandante do Colégio por sua liderança e atenção à situação dos Participantes durante o curso. Estou particularmente em dívida e grato ao meu supervisor pela sua orientação, paciência e apoio ao longo deste trabalho de pesquisa. Finalmente, devo reconhecer as contribuições especiais de minha esposa Zainab que manteve a frente doméstica intacta e forneceu o apoio tão necessário ao longo de todo o curso. Que Alá te abençoe e aos nossos filhos, amém.

## Referências

ADESOTE, S. A.; PETERS, A. O. A historical analysis of violence and internal population displacement in Nigeria's fourth republic, 1999-2011. **International Journal of Peace and Conflict Studies**, v. 2, n 3, 2015. Disponível em: <https://rcmss.com/2015/ijpcs/september/A%20HISTORICAL%20ANALYSIS%20OF%20VIOLENCE%20AND%20INTERNAL%20POPULATION%20DISPLACEMENT%20IN%20NIGERIA%20C3%87%C3%96S%20FOURTH%20REPUBLIC%201999-2011.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

BAGSHAW, S.; PAUL, D. **Protect or neglect?:** Toward a More Effective United Nation Approach to the Protection of Internally Displaced Persons: an Evaluation. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Nov 2004. Disponível em: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/protection\\_survey.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/protection_survey.pdf). Acesso em: 28 de maio de 2020.

BRING hope to internally displaced persons. **Peoples' Daily News**, China, June 7, 2015. Disponível em: <http://www.peoplesdailyng.com/bring-hope-to-internally-displaced-persons/>. Acesso em: 22 de agosto de 2019.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **Broad growth across states in 2014**. Suitland: Bureau of Economic Analysis, Jun 10, 2015. Disponível em: [http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp\\_state/gsp\\_newsrelease.htm](http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm). Acesso em: 17 de julho de 2019.

COHEN, R.; DENG, F. M. (ed.). **The forsaken people:** case studies of the internally displaced. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

DAODU, B. An overview of the management of internally displaced persons in the United States of America and Nigeria. **Express**, [S. l.], 2010.

GÓMEZ, O. A.; GASPER, D. **Human security:** a thematic guidance note for regional and national human development report teams. New York: United Nations, Feb 22, 2016. (United Nations Development Programme Human Development Report). Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-security-guidance-note>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

HOPPER, E. Maslow's hierarchy of needs explained. In: THOUGHT CO. Science, tech, math. Social sciences. New York: California Privacy Notice, Feb 29, 2019. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/maslows-hierarchy-of-needs-4582571>. Acesso: 11 de agosto De 2019.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA. Research Directorate. **Colombia:** Internally Displaced Persons (IDPs), including relocation options available to IDs; whether IDPs are issued documents that indicate their status, including requirements and procedures to obtain copies of these documents (2012- June 2013) [COL104433.E]. Ottawa: IRB, 2013. Disponível em: Error! Hyperlink reference not valid.[http://www.ecoi.net/local\\_link/275814/405014\\_de.html](http://www.ecoi.net/local_link/275814/405014_de.html). Acesso em: 2 de julho de 2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Nigeria IDP figures analysis. Geneva: IDMC, [201-?]. Disponível em: Error! Hyperlink reference not valid.<http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis>. Acesso em: 14 de agosto de 2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global figures**. Geneva: IDMC, [201-?]. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/global-figures>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round 2. Cameroon: IOM, Feb 2016a. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/cameroon/cameroon-displacement-tracking-matrix-round-2-february-2016>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round report IX. Nigeria: IOM, Apr 2016b. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/01\\_IOMDTMNigeria\\_RoundIXReport.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/01_IOMDTMNigeria_RoundIXReport.pdf). Acesso em: 28 de maio de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round VI report. Nigeria: IOM, Oct 2015. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/nigeria/displacement-tracking-matrix-dtm-round-vi-report-october-2015>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Displacement tracking matrix - DTM**: round VII report. Nigeria: IOM, Dec 2015. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/nigeria/displacement-tracking-matrix-dtm-round-vii-report-december-2015>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

JONATHAN, Z. Over 1.9 million displaced persons live in camps, others – NEMA. **Punch Newspaper**, Nigeria, Nov 17, 2015. Disponível em: <https://punchng.com/over-1-9million-displaced-persons-live-in-camps-others-nema/>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

KASALI, T. **An integrated approach to rehabilitating IDPs**. [S. l.: s. n.], 2015.

LADAN, M. T. **Strategies for adopting national policy on IDPs**. Abuja: Civil Society Legislative Advocacy Centre, Nov 3, 2015. Paper presented at the National Summit on IDPs in Nigeria.

LOUISE, H. **Colombia's invisible crisis: internally displaced persons**. Colombia: Council on Hemispheric Affairs, 2015.

MASLOW, A. H. A theory of human motivation. **Psychological Review**, [S. l.], v. 50, n. 4, p. 370-396, 1943.

MCLEOD, S. Maslow's hierarchy of needs. In: SIMPLY PSYCHOLOGY. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html>. Acesso em: 31 de maio de 2020.

NATIONAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. Close to 2 million IDPS live in formal camps, host communities and satellite camps. **This day Newspaper**, [S. l.], Apr 24, 2016.

NATIONAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **NEMA, SEMA and IOM commence Registration and Biometric capture of IDPs in Borno State**. Nigeria: NEMA, [201-?]. Disponível em: <http://nema.gov.ng/nema-sema-and-iom-commence-registration-and-biometric-capture-of-idps-in-borno-state/>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

OXFAM. **Working for peace and human rights in Colombia**. Nairobi: Oxfam, 2012.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Internal Displacement Monitoring Centre. **Uganda: need to focus on returnees and remaining IDPs in transition to development**. Switzerland: IDMC, May 2012. p. 25.

RUSSELL, S. S. **Refugees: risks and challenges worldwide**. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2016.

STACEY, W. **Now what?: the international response to internal displacement in the Democratic Republic of the Congo**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-International-Response-to-Internal-Displacement-in-the-DRC-December-2014.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **African union convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa (Kampala Convention)**. Uganda: UNHCR, 2009. Adopted by the Special Summit of the Union, Uganda, October 22, 2009. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>. Acesso em: 11 de agosto de 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Guiding principles on Internal displacement**. New York: OCHA, 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf>. Acesso em: 4 de junho de 2020.

WILLIAM, S. UNHCR closes chapter on Uganda's internally displaced people. In: UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. News and stories. **Briefing notes**, Geneva, Jan 6, 2012. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f06e2a79/unhcr-closes-chapter-ugandas-internally-displaced-people.html>. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

## ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA

ABAGANI, R. Líder de PDIs, Gidan Yashi, entrevistado sobre "Gestão de Pessoas Deslocadas Internamente e Segurança Humana: Uma Avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 21 de agosto de 2019.

AHANOLU, V. Oficial de Programa PDIs, NCFRMI, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" em escritório NCFRMI, Abuja, datado de 2 de agosto de 2019.

AJAYI, A. Funcionário Regional, OCHA, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 21 de agosto de 2019.

BUKAR, K. Chefe de PDIs, Acampamento Pompomari, Maiduguri, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 20 de agosto de 2019.

DANJUMA, M. Chefe de Gabinete, PINE, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria", por telefone em 18 de agosto de 2019.

DUKU, J. Jornalista, Nation Newspaper, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 23 de agosto de 2019.

ESSIEN, M. Comissário Federal Interino, NCFRMI, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no Nordeste da Nigéria" por telefone em 28 de julho de 2019.

EZUGWU, B. GOC 7 Division, entrevistado sobre "Gestão de pessoas deslocadas internamente e segurança humana: uma avaliação no nordeste da Nigéria", por telefone em 21 de agosto de 2019.

# Como a tecnologia está controlando nossa infraestrutura crítica, civis e militares trabalhando juntos para minimizar ciberataques

*How technology is controlling our critical infrastructure, civilians and military working together to minimize cyberattacks*

**Resumo:** O objetivo deste documento é analisar a influência do desenvolvimento tecnológico e como esse desenvolvimento aumenta os riscos em nossa infraestrutura crítica. Quando estudamos nosso Estado, olhamos à nossa volta e vemos como a tecnologia está assumindo o controle de todos os nossos sistemas importantes e críticos. Portanto, é necessário encontrar a forma de minimizar os ciberataques através de todas as formas possíveis que nosso Estado possui, tais como as unidades cibernéticas militares, legislações, protocolos de ação, e a parte mais importante: os civis que trabalham em empresas privadas (bancos, hospitais, companhia elétrica e outros). Este trabalho deve fazer isso com dois objetivos principais: primeiro, trabalhando juntos como uma parceria indivisível contra essas ameaças e, segundo, tentando manter os sistemas que formam nossa infraestrutura crítica seguros e protegidos. Para desenvolver este tema, o método descritivo será usado, e a informação é coletada de obras importantes, como a Política Nacional de Estratégia de Segurança Cibernética (Guatemala, Mingob 2018), livros sobre terrorismo ou ciberterrorismo e alguns sites que descrevem o diagnóstico de ciberataques e como essas unidades cibernéticas protegeram sua infraestrutura crítica.

**Palavras-chave:** Tecnologia. Infraestrutura crítica. Ciberataques.

**Abstract:** The purpose of this document is to analyze the influence of technological development and how that development increases the risks in our critical infrastructure. When we study our state, we look around and see how technology is taking control of all our important and critical systems. So, It is necessary to find the way of minimizing the cyberattacks through all the possible ways that our state has, such as, the military cyber units, legislation, protocols of act, and the most important part: the civilians that work in private companies (banks, hospitals, the electricity company, and others). This work should do this with two main objectives: first, working together as one indivisible partnership against those threats, and second, trying to maintain the systems that form our critical infrastructure safe and secure. To develop this topic, Will be used the descriptive method, and it is collected the information from important works, such as, The National Cyber Security Strategy Policy (Guatemala, Mingob 2018), books about terrorism or cyber terrorism and some web sites that describe diagnosis of cyberattacks and how those cyber units have protected their critical infrastructure.

**Keywords:** Technology. Critical Infrastructure. Cyberattacks.

**Aram Albert Jordan Sandoval**  
Exército Guatemalteco.  
Cidade da Guatemala, Guatemala.  
jordanaram15@gmail.com

**Recebido: 06 de março de 2020**  
**Aprovado: 10 de agosto de 2020**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**  
ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833  
<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introdução

Desde as últimas duas décadas, a tecnologia tornou-se um eixo transversal no desenvolvimento humano. As pessoas usam tecnologia em seu trabalho diário, ciência, medicina, engenharia e educação, e muitos outros. Tornou-se uma forma fácil de gerenciar todos os nossos serviços ao redor do mundo, banco eletrônico, e-transportation, internet das coisas, e estamos agora muito confortáveis com isso. Essas instalações são a nossa infraestrutura crítica (CARVALHO, 2016). Todos os países do mundo têm uma e talvez a maioria delas estejam interligadas umas com as outras.

Como Paul Shemella em seu livro chamado “Fighting Back” explica algo sobre as motivações de atos terroristas, será parafraseado em palavras compreensíveis como, a maioria dos países do primeiro mundo estão se preocupando em como manter seus sistemas seguros e protegidos. Eles criaram algumas instituições públicas (unidades cibernéticas), que estão lutando para minimizar os ciberataques ou lutando contra os hackers que podem roubar informações críticas, por dinheiro, bens pessoais, ou pior ainda, desestabilizar um país ou um grupo de países que têm relações fortes.

Para iniciar este trabalho, é necessário responder a esta pergunta: Como podem civis e militares trabalhar juntos de forma estratégica para minimizar esses ciberataques? Durante o desenvolvimento deste artigo, é obrigatório encontrar a forma como esses principais atores poderiam trabalhar como uma equipe estratégica para combater as ameaças transnacionais.

Na investigação em um novo mundo tecnológico, será descoberto o significado de infraestrutura crítica, seus componentes, e a importância de manter essas infraestruturas seguras e protegidas, a fim de permitir que os cidadãos tenham sistemas estáveis e fiáveis.

É necessário encontrar uma forma de trabalhar em conjunto (civis e militares) aplicando os padrões internacionais que incluem o monitoramento da infraestrutura 24/7/365, evitando e minimizando ataques e detectando e respondendo a essas ameaças transnacionais (protocolos de ação).

Neste relatório de pesquisa, o leitor irá encontrar informações sobre a terminologia cibernética, a infraestrutura crítica de generalidades e componentes, normas internacionais e nacionais de instituições que foram criadas ou melhoradas, tais como o Grupo de Resposta a Emergências Informáticas (CERTS) [Computer Emergency Response Team] e o Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança (CSIRTs) [Computer Security Incident Response Team], (URVIO, 2017), que mostram a maneira ética de monitor, combater e responder aos ciberataques e como eles podem afetar a nossa infraestrutura crítica.

Além disso, esta pesquisa apresenta casos de estudo sobre dois países que estão lutando contra os ciberataques da mesma forma, e ambos estão criando estratégias, leis específicas sobre cibernética, avaliações de risco e uma cultura de consciência em suas sociedades, a fim de proteger a sua soberania e a honra de sua nação. Essa informação será uma fonte de estudo para minimizar os ciberataques e sobre como prevenir e combater esses ciberataques.

No final desta pesquisa, espera-se que civis e militares trabalhem como uma equipe nacional para compartilhar experiências e para que eles tenham uma visão do país sobre ameaças transnacionais como as ameaças cibernéticas. Através da partilha dessas experiências, eles poderiam trabalhar em novas estratégias de defesa nacional.

## 2 Características gerais

**2.1 Ciberdefesa:** "A ciberdefesa é um mecanismo de defesa de rede de computadores que inclui respostas a ações e proteção de infraestrutura crítica e garantia de informação para organizações, entidades governamentais e outras redes possíveis. A ciberdefesa se concentra em prevenir, detectar e fornecer respostas oportunas a ataques ou ameaças para que nenhuma infraestrutura ou informação seja adulterada" (CYBER..., 2019, n.p.), defesa de redes de computadores (computer network defense - CND).

**2.2 Infraestruturas crítica:** "A infraestrutura crítica é o conjunto de sistemas, redes e recursos que são tão essenciais que o seu funcionamento contínuo é necessário para garantir a segurança de uma dada nação, da sua economia e da saúde e/ou segurança do público. Embora a infraestrutura crítica seja semelhante em todas as nações devido aos requisitos básicos da vida, a infraestrutura considerada crítica pode variar de acordo com as necessidades, recursos e nível de desenvolvimento de uma nação" (CRITICAL..., 2019, n.p.).

**2.3 Ciberataque:** "[...] é a exploração deliberada de sistemas informáticos, empresas e redes dependentes da tecnologia. Os ciberataques usam um código malicioso para alterar código de computador, lógica ou dados, resultando em consequências disruptivas que podem comprometer os dados e levar a crimes cibernéticos, tais como roubo de informações e identidade. [...] [e] também é conhecido como um ataque à rede de computadores (computer network attack - CNA) (CYBERATTACK, 2019, n.p.).

**2.4 Grupo de Resposta a Emergências Informáticas (CERT):** "[...] é um grupo de especialistas que respondem a incidentes de cibersegurança. Essas equipes lidam com a evolução de malware, vírus e outros ciberataques (COMPUTER..., 2019a, n.p.).

**2.5 Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança (CSIRT):** é uma equipe que responde a incidentes de segurança informática quando eles ocorrem. Um incidente pode ser uma negação de serviço ou a descoberta de acesso não autorizado a um sistema informático (COMPUTER..., 2019b, n.p.).

## 3 Infraestrutura crítica

### 3.1 Generalidades

O conceito de infraestrutura começou nos anos 80. Incluía os serviços do setor público, tais como, ferrovias, pontes, aeroportos, transportes públicos, instalações de abastecimento de água e todos os recursos que os estados tinham dentro de seu território. Eles tiveram um papel importante no desenvolvimento de todo o país. Eles forneceram o que a população precisava porque, nessa parte da história, o governo tinha todo o poder do país. No entanto, o conceito mudou nos anos 90 para um conceito de Segurança Nacional, porque os ataques terroristas aumentaram dramaticamente.

A subsistência dos países e o desenvolvimento de sua população incluíam a segurança nacional, não só por causa do significado da palavra, mas também porque eles precisavam fechar as lacunas entre os ataques terroristas e a segurança de sua infraestrutura crítica e estratégica, combinada com informações críticas sobre sua população e a todos os ativos que os estados têm.

Eles são o núcleo de todos os países ao redor do mundo. Então, depois dos acontecimentos do 11 de setembro, o conceito de infraestrutura volta a mudar e, apesar dos fatos, aparece agora incluindo a palavra "crítica" não só para o setor público como nos anos 80, mas para o novo conceito ou a nova forma de falar sobre infraestrutura.

Um dos principais desafios neste conceito é a resiliência, porque esta palavra vai além de seu significado. Inclui a capacidade desses países para dar ao seu povo flexibilidade, adaptabilidade e muitas capacidades de mudança ou redefinir a forma de reagir quando a situação exige esse tipo de resiliência.

Hoje em dia, o conceito de infraestrutura crítica se transforma em um enorme desafio para todos os países ao redor do mundo, devido ao aumento da população, às necessidades de comunicação ou de fazer mais transações bancárias eletrônicas, e a disseminação de tecnologia que poderia tomar uma parte importante na vida humana, e tornou-se um eixo transversal nas rotinas diárias de todos.

Os Estados investirão muito dinheiro em equipamentos modernos, políticas mais severas e mais treinamento para as pessoas que gerirão os novos sistemas que os ajudarão a manter esses três aspectos trabalhando como um todo, a fim de evitar algum phishing de informações ou para evitar algumas intrusões de sistema.

Enquanto isso, todos os serviços nacionais (públicos e privados) funcionariam adequadamente e dariam à sua população todos os materiais e confiança de que necessitam (O'ROURKE, 2007).

### 3.2 Componentes

Os componentes da Infraestrutura Crítica voltada para o setor público, o setor privado, os sistemas alimentares, os sistemas de defesa industrial, os monumentos nacionais, os bancos, os sistemas financeiros e muitos outros que participam ativamente em todos os países.

Eles são vitais para um país a fim de fornecer à sua população todos os serviços básicos, mantendo o processo de globalização com outros países. Este conceito não é apenas para ciberataques, mas também para desastres naturais, recessões econômicas, falta de serviços vitais, ou países fracos. É necessário proteger e manter seguras e protegidas todas as partes desta infraestrutura, porque se uma delas faltar, o país entrará em colapso a muito curto prazo (O'ROURKE, 2007).

Agora, uma das necessidades mais importantes, é identificar a localização dos nossos recursos estratégicos porque eles representam os ativos mais valiosos do país. Estes recursos estratégicos tornaram-se uma grande parte das infraestruturas críticas e é essencial monitorizar, proteger e identificar onde estão e quão grandes ou úteis são. Devemos adicioná-los ao catálogo da infraestrutura nacional.

## 4 Padrões internacionais

O Organização Internacional de Normalização (ISO) desempenha um papel importante na cibersegurança e na ciberdefesa por apresentar diretrizes sobre como gerenciar e como conectar segurança e defesa. Refere-se a trabalhar em conjunto, civis e militares. Em seguida, esses países em todo o mundo precisam trabalhar duro como uma equipe nacional, a fim de criar cenários para ajudar e encontrar algumas estratégias nacionais e políticas nacionais para discutir alguns desafios importantes juntos, setores público e privado. Esses padrões tornaram-se ferramentas inestimáveis para compartilhar informações, conhecimentos e experiências que contribuem para manter a infraestrutura crítica segura, e para manter a credibilidade na tecnologia. Desta forma, a população irá usá-los da melhor maneira possível, a fim de dar um espectro muito claro de cibersegurança e ciberdefesa.

As seguintes normas irão apresentar um guia sobre como trabalhar neste novo mundo cibernético.

### 4.1 ISO 27032

A ISO 27032 apresenta algumas Tecnologias da Informação (TI), sobre técnicas de segurança, a fim de capacitar um Estado sobre cibersegurança, utilizando as técnicas mais importantes e pontos estratégicos relacionados à segurança das redes, segurança da internet e segurança de aplicativos. Esta norma pretende garantir o intercâmbio de informações na rede para que crimes possam ser enfrentados.

A primeira área desta diretriz aborda questões de ciberespaço e cibersegurança, a fim de fechar lacunas em diferentes domínios do ciberespaço e dar uma orientação para abordar os riscos comuns de cibersegurança que incluem ataques de engenharia social, pirataria, malwares, spywares e outros novos softwares maliciosos.

Esse guia de técnicas tem fornecido algumas habilidades sobre como estar preparado para ataques de malware, detecção e rastreamento de ataques, e respostas para esses ataques.

A segunda área focalizada é a mais importante. Chama-se "colaboração" porque é necessário ser eficaz e eficiente para compartilhar e trocar informações e coordenar como os incidentes serão geridos. Esta colaboração será segura e confiável, a fim de proteger as informações das partes interessadas. A norma inclui a integração e interoperabilidade do sistema em ambos os sentidos (JUMBO VIVANCO, 2019).

### 4.2 ISO 31000

A ISO 31000, de acordo com (PALACIOS GUILLEM; GISBERT SOLER; PÉREZ BERNABEU, 2015) descreve, de forma compreensível, o significado de gestão de riscos. Por conseguinte, neste caso, é muito importante aproveitar o planejamento ou o processo de tomada de decisão, porque esses Estados devem estar cientes dos ciberataques, das catástrofes naturais ou de qualquer ataque que desestabilize os países.

É necessário fazer algumas avaliações de risco sobre a nossa infraestrutura crítica, sem qualquer restrição, mas de uma maneira paralela, é urgente ter um plano que atribui responsabilidades para todos os diferentes setores incluídos e fornecer-lhes possíveis maneiras para prevenir, mitigar, e recuperar diferentes tipos de ataque. Também é importante dar-lhes a oportunidade de trabalhar na mesma equipe, militares e civis, a fim de proteger a infraestrutura e atender os riscos juntos, tentando minimizar os danos, especialmente se trata-se de um ciberataque, porque o dano poderia ser imediato e calamitoso. As consequências seriam piores, por exemplo, se o ciberataque bloqueia o provisionamento energético ou o setor bancário ou faz com que as infraestruturas críticas colapsem.

#### 4.3 ISO 27005

Quando um dos principais objetivos é proteger a infraestrutura crítica, refere-se à gestão dos riscos para a segurança da informação que a ISO 27005 apresenta. Ela tem sido um quadro de referência sobre a metodologia entre a gestão do risco e a segurança da informação, e fornece cinco etapas importantes:

- a) O plano interior e exterior
- b) A definição do contexto organizacional (interior e exterior)
- c) A valorização dos riscos tecnológicos
- d) O tratamento dos riscos tecnológicos
- e) Acompanhamento e um processo contínuo de gestão do desenvolvimento

Em primeiro lugar, um plano de comunicação que seria difundido no interior e no exterior da infraestrutura crítica do setor público e privado, e através deste plano, determinar os riscos e objetivos a fim de apresentar um resumo sobre os avanços no processo. A melhor maneira de divulgar essa informação seria utilizando material escrito e treinando pessoas sobre esses aspectos.

Por outro lado, este plano de comunicação seria elaborado a fim de criar consciência e segurança, e o mais importante, para evidenciar a existência de riscos.

Este plano teria três aspectos diferentes a considerar: a comunicação primária, que inclui conceitos gerais, implicações e vantagens. A seguir, comunicação no caminho. Este aspecto apresenta avanços na gestão de riscos, a fim de ter feedback e apoio das pessoas que estão trabalhando no risco. E por último, comunicações de resultados que tentarão compartilhar e difundir as informações alcançadas por meio deste plano.

A segunda etapa da gestão de risco é um contexto organizacional que integra missão, visão, políticas, estratégias, papéis e responsabilidades. A importância deste contexto é a ordem em que a infraestrutura crítica será protegida quando um ciberataque vier, e encontrar as limitações para proteger todos os sistemas de informação, e como uma equipe de resposta nacional aceitaria o nível de risco e, desta forma, eles determinariam os alcances e limitações que a infraestrutura crítica possui.

O terceiro aspecto é a valorização do risco tecnológico. Nesta fase, os ativos nacionais de informação poderiam ser identificados e, desta forma, poderia determinar qual é o

mais importante a ser protegido. Também pode estabelecer as ameaças às quais a infraestrutura crítica está sendo exposta para mitigar os riscos. Esta valorização pode ser sobre aquisição de custos, renovação, recuperação ou manutenção. Por outro lado, é necessário identificar as ameaças de infraestrutura crítica que poderiam ser físicas, lógicas ou estratégicas, e de acordo com sua origem: naturais, técnicas, acidentais ou intencionais. Isso ajudaria a identificar os riscos dessas ameaças e a determinar o impacto em todas as partes interessadas.

O quarto aspecto é a maneira de lidar com os riscos tecnológicos, porque nesta fase, é necessária uma avaliação dos danos, a fim de mitigar os riscos e danos colaterais. Essa ação poderia ser usada para reduzir, aceitar e eliminar danos.

Este plano precisa definir políticas e diretrizes e criar uma unidade de comando e controle para realizar as tarefas de recuperação e levar a infraestrutura crítica ao seu estado normal. Desta forma, todos os serviços e a confiança seriam devolvidos às partes interessadas.

E finalmente, a melhoria contínua. Com isso, podem ser criados controles de mudança de ativos, processos, vulnerabilidades, ameaças e políticas com o objetivo de estabelecer as seguintes ações e manter a gestão atualizada, a fim de avaliar indicadores de acordo com os que aparecem em planos exteriores ou interiores (RAMIREZ CASTRO; ORTIZ BAYONA, 2011).

## **5 Protegendo a infraestrutura crítica - casos de estudo: República Federativa do Brasil e República da Guatemala**

### **5.1 Estratégia Nacional de Cibersegurança da Guatemala**

Falando sobre a Guatemala, em 2018, o Ministério do Interior publicou a Estratégia Nacional de Cibersegurança, a fim de fornecer as diretrizes das instituições governamentais sobre um tema que só o Ministério da Defesa e o Ministério do Interior abordaram. É necessário informar ao restante do Estado sobre os temas em alta da segurança nacional, a fim de criar consciência social e a responsabilidade que essas instituições têm como servidores públicos. É também importante informar a população guatemalteca sobre as questões de segurança nacional que eles precisam combater e como lidar com elas.

A estratégia nacional de cibersegurança, como é mencionado no resumo desta pesquisa (GUATEMALA, 2018), inclui:

- a) Infraestrutura crítica
- b) Tecnologias de informação e comunicação
- c) Pesquisa e resposta a incidentes cibernéticos
- d) Quadros legais
- e) Governança
- f) Missão, visão, objetivos e outros

Em primeiro lugar, esta nova estratégia refere-se à Organização dos Estados Americanos (OEA) em sua resolução AG/RES 2004 “*Adoção de uma Estratégia Global Interamericana de Combate às Ameaças à Cibersegurança: Uma Abordagem Multidimensional e Multidisciplinar para a Criação de uma Cultura de Cibersegurança*”. Essa resolução é a ponta de lança do modelo guatemalteco de estratégia de cibersegurança. Essa estratégia diz literalmente nos seus cinco primeiros pontos de resolução:

1. Adotar a Estratégia Global Interamericana de Cibersegurança: Uma Abordagem Multidimensional e Multidisciplinar para a Criação de uma Cultura de Cibersegurança, em anexo como Apêndice A.
2. Instar os Estados-Membros a aplicarem a referida Estratégia.
3. Instar os Estados-Membros a criarem ou identificarem grupos nacionais de “alerta, vigilância e aviso”, também conhecidos por “Grupos de Resposta a Incidentes de Segurança” (CSIRTs).
4. Colocar ênfase renovada na importância de alcançar sistemas de informação seguros na Internet em todo o Hemisfério.
5. Solicitar que o Conselho Permanente, por intermédio da Comissão de Segurança Hemisférica, continue a resolver esse problema e a facilitar a coordenação de esforços para a implementação da Estratégia, em especial os esforços de especialistas do governo, o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL), o Grupo de Peritos Governamentais em Matéria de Delito Cibernético da Reunião de Ministros da Justiça ou de Ministros ou Procuradores-Gerais das Américas (REMJA), e outros órgãos da OEA (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 2004, n. p., ênfase acrescentada).

Esta resolução da OEA fornece as diretrizes sobre como a América Latina está enfrentando as questões de cibersegurança com uma perspectiva multidimensional e multidisciplinar, a fim de criar uma cultura cibernética nos países que fazem parte dela. Esta organização está incentivando os países latinos a implementar esta estratégia como sua estratégia nacional, a fim de criar padrões regionais de cibersegurança. Esses países têm a sua própria maneira de detectar, prevenir e responder a qualquer ciberataque, mas não têm uma estratégia comum que os permita trabalhar em conjunto de uma forma multidimensional. A OEA incentiva esses países a estabelecer e identificar Grupos de Resposta a Emergências Informáticas (CERTs) e Grupos de Resposta a Incidentes de Segurança (CSIRTs), a fim de integrar todas essas equipes nacionais, regionais e internacionais como uma grande equipe. Essas equipes terão um relacionamento confiável especial na forma de compartilhar informações vitais contra um ciberataque. Finalmente, o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE) trabalhará como coordenador para esta estratégia, enquanto os outros departamentos da OEA participarão da estratégia quando necessário.

Esta estratégia é da maior importância para o modelo guatemalteco de cibersegurança, porque as ameaças transnacionais e os ciberataques evoluem, e as atividades eletrôni-

cas diárias participam da zona digital, e os sistemas nacionais estão interligados. Será necessário ter uma estratégia que proporcione a todos os setores guatemaltecos a oportunidade de criar quadros técnicos e quadros legais para fortalecer a cibersegurança nacional e global. Esta estratégia apresenta um componente importante com um grande valor, a resiliência. Será necessária para redefinir o mais rapidamente possível todos os serviços, evitando com esta recuperação, a perda de informações e danos colaterais, a fim de proteger o ativo mais valioso do país, sua população.

Esta estratégia foi criada no início de um processo que envolveu mais de uma centena de fatores chave nacionais e regionais dos diferentes setores da sociedade guatemalteca (militares e civis) de acordo com o plano estratégico de segurança nacional (2016-2020), a agenda de riscos e ameaças nacionais, e a agenda de segurança estratégica da nação. Esta estratégia analisa o cenário que a Guatemala precisa para mitigar os riscos e ameaças que vêm do ciberespaço.

Os objetivos que esta estratégia mostra são orientados para fortalecer as capacidades e os protocolos de ação das instituições que fazem parte do sistema nacional de segurança na Guatemala, atribuindo-lhes responsabilidades para agir com base em um quadro legal, a fim de manter o estado de direito na Guatemala.

A Guatemala está envolvida em marcos internacionais que regulam a cooperação em termos de infraestruturas críticas, e, claro, eles são liderados pelos Estados Unidos, que é o primeiro país a criar um documento relacionado à proteção da infraestrutura crítica. Este documento explica a necessidade de criar um comitê. Este comitê avaliaria as vulnerabilidades dos ataques terroristas, a fim de proteger essa infraestrutura numa dimensão transnacional. A Guatemala tem muitas infraestruturas públicas e outras do setor privado, mas não tem como articular todas elas e como trabalhar com as melhores práticas em procedimentos de segurança da informação.

Como corolário dessa estratégia, a Guatemala criou duas coisas depois de publicar isso. A primeira foi um comitê técnico que inclui o setor governamental, o setor privado, as academias, as infraestruturas críticas, o setor financeiro e o setor de TI, a fim de reforçar as relações de colaboração, cooperação e coordenação entre eles, promovendo análises e iniciativas que aumentem o ecossistema de cibersegurança na Guatemala.

A segunda, de acordo com o acordo governamental guatemalteco 65-2019, o Comando Informático e Tecnológico foi criado pelo Ministério da Defesa. Este comando é responsável pela coordenação de todos os temas de ciberdefesa, trabalhando com instituições nacionais e internacionais que gerenciam esses temas e se tornando parte desse esforço nacional e internacional.

## **5.2 As ameaças cibernéticas brasileiras**

Em 2005, depois de muito tempo sem uma política de defesa no Brasil, o governo brasileiro emitiu um Plano Nacional de Defesa (PND). O principal objetivo deste plano é criar uma consciência para todos os setores do país, a fim de defender a nação, e estabelecer a importância estratégica do setor cibernético. Esse setor deveria ser mais forte porque o

Brasil tem muitos sistemas com vulnerabilidades e eles precisam criar mais capacidades para evitar essas vulnerabilidades e para recuperar, o mais rápido possível, todas as suas TICs (tecnologias de informação e comunicação). Esse plano inclui todas as ações de segurança da infraestrutura crítica e aplica todos os dispositivos e procedimentos que ajudam a reduzir ou minimizar vulnerabilidades quando afetam seus sistemas de defesa nacional de ciberataques. Há instituições encarregadas deste importante desafio. Essas instituições são: a Casa Civil ou a Presidência, o Ministério da Defesa, o Ministério das Comunicações, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Gabinete de Segurança Institucional (AMARAL, 2014).

A informação anterior é uma prova de que o governo brasileiro está trabalhando com civis e militares, através de sua política estratégica nacional, para proteger os sistemas de defesa dos ciberataques, e esse trabalho inclui a proteção de sua infraestrutura crítica.

O plano está colocando todos os setores nacionais na mesma direção, sejam eles setores privados ou públicos, e eles gerarão mais capacidades para ganhar muito conhecimento cibernético. Eles estão sendo treinados para prevenir, proteger e responder a qualquer ameaça nacional ou internacional que possa levar o Brasil a uma situação crítica que possa causar a perda de sua hegemonia e liderança em cibersegurança e ciberdefesa na América do Sul.

O Gabinete de Segurança Institucional desenvolveu em 2010 o Livro Verde de Segurança Cibernética, com o objetivo principal de criar um ambiente de cibersegurança para proteger a sociedade brasileira e a nação. Este livro verde foi feito para enfrentar os novos desafios e agendas mútuas nos setores privado, público, academias e o "terceiro setor" referindo-se às instituições privadas, mas não lucrativas de acordo com (what is the third sector) (¿QUE ES..., 2018).

É um esforço conjunto de civis e militares para criar um pensamento comum e construir junto as diretrizes da cibersegurança com esses vetores: político-estratégico, econômico, meio ambiente, comunicações, tecnologia, educação, quadro legal, cooperação internacional, transporte, abastecimento de água, financiamento e abastecimento de energia, e quando localizados esses vetores no mesmo pote, eles criam sua infraestrutura crítica.

A coisa mais importante para o setor cibernético foi atribuir essa enorme responsabilidade a uma força armada através do Ministério da Defesa, e depois disso, eles criaram um comando de ciberdefesa. Essa unidade tem a missão de contribuir para aumentar o nível de cibersegurança. Esta unidade cibernética tem o conhecimento para trabalhar com diferentes setores e com a sociedade brasileira. Essa unidade militar está tentando se concentrar na criação de recursos humanos, doutrina e aplicação da segurança com o objetivo de oferecer à população uma resposta rápida a incidentes, lições aprendidas e proteção contra ciberataques (AMARAL, 2014).

Em 2012, o Ministério da Defesa publicou um documento que continha uma nova política de ciberdefesa. Ela estabeleceu a forma de gerir um sistema de ciberdefesa militar. Este documento foi escrito para definir as tarefas da força armada a fim de impedir a internet e outras redes do uso criminoso, e para proteger todos os dados de informação e as comunicações essenciais. Com esta política, o exército brasileiro foi capacitado e assumiu todo o controle cibernético em todo o país. Esse controle inclui a responsabilidade de reunir com todos os setores atribuindo-lhes suas próprias responsabilidades neste tema de segurança nacional.

Ele também incluiu instruções sobre como compartilhar informações, protocolos de ação e a maneira imediata de responder em caso de um ciberataque, construindo com esse controle, relações confiáveis entre esses setores e o exército, a fim de dar o primeiro alerta nacional e fazer com que o plano de cibersegurança continue.

Imediatamente depois de um ciberataque, uma equipe nacional de resposta entrará em contato com todos os seus membros para fornecer informações específicas do campo, a fim de encontrá-los assim que possível, dependendo do tipo de ciberataque, local dos eventos, principais danos e determinar quais poderiam ser as primeiras decisões a tomar. Um dos principais desafios é mitigar os danos e tentar resolver o problema imediatamente. Com essa reação, a unidade de ciberdefesa coordenará com outras instituições que têm a responsabilidade de investigar e criminalizar este ataque de acordo com seu quadro legal.

Esta breve descrição explica as primeiras ações contra um ciberataque, como ativar o plano de cibersegurança, e a maneira de criminalizar o cibercrime se ele existir, ou se este ataque faz parte de uma questão de ciberterrorismo, a fim de alertar os países vizinhos brasileiros ou países ao redor do mundo.

Hoje em dia, o Brasil tem um passo à frente em comparação com seus vizinhos. Está muito perto de consolidar seu sistema de cibersegurança e ciberdefesa do mais alto nível político, com cobertura nacional, representada pelo Gabinete de Segurança Nacional, pela Administração Pública Federal e pelo Ministério da Defesa, que constrói a ligação política-estratégica, aos níveis mais baixos das unidades do exército. Essas unidades trabalham em níveis operacionais e táticos no sistema de cibersegurança e ciberdefesa, incluindo nesse nível os civis que trabalham em níveis médio e baixo em todos os tipos de setores, a fim de defender seus interesses cibernéticos nacionais.

No sistema de cibersegurança e ciberdefesa, o Gabinete mencionado no último parágrafo tem a tarefa de coordenar todas as ações que afetam a sociedade, por exemplo, as questões de cibersegurança, informação e comunicação, e a segurança nacional de infraestrutura crítica.

O Ministério da Defesa supervisiona todas as questões relacionadas à ciberdefesa e recebeu as seguintes ordens:

**a) Nível Estratégico:** O Ministério da Defesa será responsável pela criação de protocolos que os permitam fazer parte do quadro legal de acordo com suas leis nacionais e seus acordos internacionais de ações que os envolvam em situações de crise ou conflitos armados e operações de manutenção da paz.

**b) Nível Operacional:** Aqui, o Ministério da Defesa, como todos os exércitos de todo o mundo, deve estar preparado para conduzir operações militares defensivas ou ofensivas, a fim de preservar a sua soberania e a honra da nação. Neste conceito, o Exército Brasileiro também inclui todos os problemas que afetam seu ambiente cibernético (AMARAL, 2014).

Com essa importante política, o Ministério da Defesa e o Exército Brasileiro estão assumindo o controle de todas as infraestruturas críticas em todo o país. Eles são a ligação entre as instituições nacionais e as empresas privadas que estão interligadas e trocando

informações classificadas das pessoas que vivem no Brasil ou das pessoas que estão fazendo transações eletrônicas, dentro ou fora das fronteiras brasileiras. Eles esperam que o governo brasileiro lhes forneça um alto nível de segurança de suas informações pessoais para não ser um objetivo para um ciberataque, ou para obter suas informações roubadas (phishing), ou para serem vítimas de extorsão do crime organizado.

O nível de segurança deve ser oferecido a essas pessoas, a fim de aumentar os investidores estrangeiros e tornar o ambiente empresarial mais fiável. Desta forma, o comércio internacional brasileiro será mais confiável.

Por outro lado, o governo brasileiro tem uma infraestrutura crítica mais forte para conservar seus recursos naturais em lugares seguros e também protege suas áreas estratégicas.

Hoje em dia, essas áreas estratégicas estão sendo afetadas pelo crime organizado e ameaças transnacionais que precisam ter essas áreas para aumentar sua riqueza.

É por isso que a equipe de segurança nacional e a equipe de defesa nacional, combinando os seus recursos e capacidades, precisam trabalhar juntas para se tornarem mais poderosas, e desta forma, elas vão detectar, prevenir e responder a todos os atos que possam afetar a sua infraestrutura crítica nacional e os sistemas que gerenciam essa infraestrutura.

## 6 Conclusões

A fim de tirar conclusões, é obrigatório considerar como a tecnologia está se tornando uma parte importante da vida das pessoas em todo o mundo. A tecnologia aumentou mais de 50% de todas as descobertas durante o século passado. Ela ajuda em todas as atividades diárias como um eixo transversal na ciência, tarefas domésticas, ações militares e muitas outras que incluem a infraestrutura crítica em todos os países.

Os seres humanos encontraram um conjunto de coisas que tornaram suas atividades e até suas vidas mais fáceis, a fim de ganhar mais tempo para fazer outras atividades. É por isso que essas atividades são o escopo desta pesquisa porque precisam de uma maneira de fornecer mais ferramentas tecnológicas para as pessoas em todo o mundo. Os desenvolvedores de software e hardware ou as empresas que geriram sistemas não perceberam como essas descobertas eram perigosas não só por causa das ferramentas, mas também por causa da forma como as pessoas usam essas ferramentas.

O desenvolvimento tecnológico deve continuar, além dele, um grande componente de segurança, a fim de fornecer conexões confiáveis e manter o nível de segurança nacional no topo em todos os países e segurança coletiva em sua região.

Depois de dizer isso, é necessário referir-se aos governos que criaram muitas instituições que têm a responsabilidade de estabelecer diretrizes para fornecer cibersegurança para questões internas, e equipes de ciberdefesa para resolver questões internas, externas, regionais e continentais. Essas instituições estão combinando seus melhores esforços para trabalhar em conjunto, civis e militares, e agora o novo desafio é trabalhar com muitas agências diferentes não só para compartilhar informações, mas para construir uma estratégia comum para combater e minimizar os ciberataques também. Esses ataques podem afetar a

estabilidade de todo o país e, portanto, a estabilidade de qualquer região, pois a maioria de seus sistemas estão interligados para fornecer serviços de e-banking, operações financeiras, fornecimento de luz de energia, e muitos outros, por exemplo, que devem ser garantidos através de um nível de segurança nacional, e como uma parte do governo, isso deve ser feito dentro do país.

Além disso, é necessário falar sobre equipes de segurança nacional que desempenham um papel importante neste tema de segurança, porque o Grupo de Resposta a Emergências Informáticas e o Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança são ferramentas estratégicas para os governos. Eles são a primeira linha de defesa quando um ciberataque ocorre. Esses grupos têm a capacidade de lutar contra um ataque ou ataques a fim de prevenir, combater e responder a tarefas para as quais são treinados.

Esses grupos trabalham em conjunto nos setores público e privado. Aproveitando sua experiência, eles irão mitigar os danos colaterais após um ataque em qualquer área de infraestrutura crítica, e eles têm a responsabilidade de parar o ataque, e também a responsabilidade de levar as coisas a um estado normal em um período mínimo de tempo. Esses foram os objetivos mais importantes quando esses grupos foram criados.

Por outro lado, os grupos que estão criando normas internacionais devem ser tidas em conta para seguir as regras de avaliação de riscos que constituem uma parte importante deste instrumento, porque, antes dessas avaliações de risco, esses governos não sabiam quais eram as suas ameaças, ou como era constituída a infraestrutura crítica, ou qual era o seu nível de segurança nacional. Depois de ter avaliações de risco, as normas internacionais dão-lhes uma orientação precisa para fazer um plano estratégico sobre como prevenir, combater e responder a um ciberataque, e como recuperar a estabilidade depois disso.

Quando se fala de infraestruturas críticas, os seus componentes não podem ser eliminados. Esses componentes são a razão da nação e de seus participantes, pois eles não têm risco separadamente, mas quando trabalham juntos, como uma engrenagem em um país, eles se tornam uma importante infraestrutura que precisa ser protegida para fornecer em primeiro lugar a confiança para as pessoas e também confiança para uma região a fim de investir e aumentar transações tecnológicas no comércio, finanças, banking, e outros aspectos. Como demonstrado no corpo desta pesquisa, cada país possui a sua própria infraestrutura crítica, mas em algum momento, esses países precisam estar interligados com os sistemas de outros países e, dessa forma, passa a ser uma meta a ser protegida pela segurança coletiva.

É importante dizer que é necessário rever periodicamente o plano de infraestrutura crítica para que o nível político-estratégico no país mantenha o controle sobre quais instituições foram criadas, e verificar se precisam entrar em sua infraestrutura crítica e, desta forma, eles podem manter seu plano de avaliação de risco atualizado.

Para seguir a ordem lógica nesta pesquisa, foram incluídos dois países que têm quase as mesmas questões e os mesmos esforços para lutar contra os ciberataques. Esses países são a República da Guatemala e a República Federativa do Brasil. Cada um deles tem problemas, mas está assumindo a difícil tarefa de trabalhar em conjunto, civis e militares, setores privado e público, como uma equipe contra os problemas que eles precisam combater. Eles

estão trabalhando juntos em um trabalho de interações, a fim de minimizar os ciberataques protegendo sua infraestrutura crítica.

No final desta pesquisa, é necessário destacar a necessidade de os países fornecerem uma estratégia especial para trabalhar juntos contra as ameaças cibernéticas, mas também é necessário criar uma cultura de consciência em todas as sociedades, porque as pessoas são os olhos da nação nas ruas e nas redes sociais. Uma vez que as pessoas e as redes sociais estão em contato todos os dias, elas poderiam fornecer informações importantes para alimentar os sistemas de inteligência nacionais. Todos os países devem investigar profundamente as pessoas que gerenciam os sistemas de infraestrutura crítica, a fim de ter equipes com um alto nível de confidencialidade, honestidade e transparência.

## Referências

AMARAL, A. C. La amenaza cibernética para la seguridad y defensa de Brasil. **Revista Visión Conjunta**, Buenos Aires, n. 10, p. 19-22, 2014. Disponível em: <http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/32/3/VC%2010-2014%20AMARAL.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2020.

CARVALHO, P. S. M. de. A defesa cibernética e as infraestruturas críticas nacionais. In: EXÉRCITO. Comando Militar do Sul. Núcleo de Estudos Estratégicos. **Biblioteca do NEE**. Porto Alegre: Núcleo de Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em: <http://www.nee.cms.eb.mil.br/attachments/article/101/cibernetica.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2020.

COMPUTER emergency response team (CERT). In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019a. Disponível em: <https://www.techopedia.com/definition/31003/computer-emergency-response-team-cert>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

COMPUTER security incident response team (CSIRT). In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019b. Disponível em: <https://www.techopedia.com/definition/24837/computer-security-incident-response-team-csirt>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

CYBER defense. In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019. Disponível em: <https://www.techopedia.com/definition/6705/cyber-defense>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

CYBERATTACK. In: TECHNOPEdia. Dictionary. **Cybersecurity**. Edmonton: Techopedia Inc., 2019. Disponível em: <https://www.techopedia.com/definition/24748/cyberattack>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

Infraestrutura crítica. In: WHATIS.COM. Newton, MA: Tech Target, 2019. Disponível em: <https://whatis.techtarget.com/definition/critical-infrastructure>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

GUATEMALA. Ministerio de Gobernación. **Estrategia nacional de seguridad cibernética**. Guatemala de la Asunción: Ministerio de Gobernación, mar 2018. E-book. (Documento técnico, n. 1). Disponível em: <https://uip.mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/03/Estrategia-Nacional-de-Seguridad-Cibern%C3%A9tica.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2020.

JUMBO VIVANCO, P. L. **Implementación de un siem para el comando de ciberdefensa utilizando herramientas de código abierto bajo el estándar ISO 27032**. 2019. Thesis (Ingeniero en Sistemas Informáticos) – Universidad Tecnológica Israel, Quito, Ecuador, 2019. Disponível em: <http://repositorio.uisrael.edu.ec/bitstream/47000/2000/1/UISRAEL-EC-SIS-378.242-2019-033.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2020.

O'ROURKE, T. D. Critical infrastructure, interdependencies, and resilience. **The Bridge**, Washington, DC, v. 37, n. 1, p. 22-29, 2007.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. The General Assembly. **AG/RES 2004 (XXXIV-O/04)**: Adoption of a comprehensive inter-american strategy to combat threats to cybersecurity: a multidimensional and multidisciplinary approach to creating a culture of cybersecurity. [Washington, DC]: June 8, 2004. (Adopted at the fourth plenary session held on June 8, 2004). Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/59284.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

PALACIOS GUILLEM, M.; GISBERT SOLER, V.; PÉREZ BERNABEU, E. Sistemas de gestión de la calidad: lean manufacturing, kaizen, gestión de riesgos (UNE-ISO 31000) e ISO 9001. **3C Tecnología: Glosas de Innovación Aplicadas a La Pyme**, [Alicante], v. 4, n. 4, p. 175-188, 2015. Disponível em: <https://ojs.3ciencias.com/index.php/3c-tecnologia/article/view/324>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

¿QUE ES el tercer sector?. In: AYUDA EN ACCION, Madrid, 7 feb 2018. Disponível em: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/solidaridad/que-es-el-tercer-sector/>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

SHEMELLA, P. (ed.). **Fighting back**: what government can do about terrorism. California: Stanford University Press, 2011.

RAMIREZ CASTRO, A.; ORTIZ BAYONA, Z. Gestión de riesgos tecnológicos basada en ISO 31000 e ISO 27005 y su aporte a la continuidad de negocios. **Ingeniería**, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 56-66, Jul/Dic 2011. Disponível em: <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/reving/article/view/3833>. Acesso em: 26 de abril de 2021.

URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Quito, Ecuador: FLACSO, n. 20, jun./nov. 2017. Disponível em: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/150>. Acesso em: 19 de abril de 2020.

# Conselho de Defesa Sul-Americano: fracasso ou primeiro passo?

*South American Defence Council: failure or first step?*

**Resumo:** A Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), organizações de defesa existentes até a criação do CDS, não evoluíram o suficiente e carecem de legitimidade, já que estão sob clara influência americana. Houve várias contribuições do novo Conselho e possibilidades foram vislumbradas, algumas das quais são muito relevantes, mesmo que ainda precisem de mais atenção. Este artigo analisará esse tópico, estudando o significado e os resultados do CDS até agora e tentando construir uma perspectiva para seu futuro, levando em conta as circunstâncias atuais na América do Sul (AS).

**Palavras-chave:** Integração Sul-Americana. Conselho de Defesa da América do Sul. UNASUL. Perspectivas e resultados.

**Abstract:** The Organization of American States (OEA) and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR), existing defense organizations until the creation of the CDS, have not evolved enough and lack legitimacy, since they are under clear american influence. There were several contributions from the new Council and some possibilities were glimpsed, some of which are very relevant, even if they still need more attention. This paper will analyze this topic, studying the meaning and results of the CDS until now, trying to build a perspective for its future, taking into account the current circumstances in South America (SA).

**Keywords:** South American Integration. South American Defense Council. UNASUL. Perspectives and results.

**Ricardo Moussallem**

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

moussallemprec@hotmail.com

**Recebido em: 1 de maio de 2020**

**Aceito em: 18 de julho de 2020**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introdução

O novo século trouxe consigo alguns aspectos inovadores, após as dramáticas mudanças no cenário global. O fim da Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim, a globalização, a existência de uma nação hegemônica e o terrorismo, entre outros atos e eventos, foram fundamentais na estratégia das grandes nações e blocos regionais.

A abordagem econômica começou a superar a ideológica. O mundo está reorganizado fundamentalmente em blocos, com ênfase nos aspectos políticos e econômicos. Essa tendência a formação em blocos está sendo liderada pelas grandes potências nos diferentes continentes. As nações periféricas emergentes mais proeminentes, por muitos chamadas BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), continuam a procurar definir suas áreas de influência e poder regional.

Em 2008, a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) representou outra tentativa sul-americana contemporânea de expandir a integração na América do Sul (AS)<sup>1</sup>, sob a iniciativa brasileira. Nesse sentido, no mesmo ano foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cuja difusão poderia permitir a expansão da cooperação regional nos âmbitos militar e científico-tecnológico. Vale a pena observar o alinhamento ideológico e político que aconteceu por ocasião da criação do CDS (LUIGI JÚNIOR, 2017). O Brasil liderou um bloco cujos principais Chefes de Estado estavam na ala esquerda (Argentina, Paraguai, Peru, Equador, Chile, Bolívia, Venezuela e Brasil). Além disso, a economia desses países cresceu a um ritmo forte, devido ao valor internacional das commodities (MURRAY, 2012).

O CDS surgiu após várias tentativas de integração sul-americana, marcadas por uma reconhecida boa vontade, pela retórica e por pouco conteúdo prático. Por outro lado, a falta de uma política adequada e compartilhada para o subcontinente, que durante quase todo o século XX viveu no deserto da convergência dos interesses das grandes potências, levanta dúvidas sobre a maturidade de suas relações para a adoção de uma convergência efetiva dos esforços e objetivos comunitários.

Hoje em dia, o cenário passou por mudanças econômicas e políticas. As economias dos países do bloco ainda estão se recuperando da crise econômica de 2008 (GASPAR; SPINA, 2018), enquanto o protecionismo cresceu, em meio a divergências ideológicas, principalmente entre a Venezuela e os países que mudaram de governo, desde 2015, ideologicamente mais de direita (QUIRÓS, 2017). Assim, há pouco mais de um ano, a UNASUL, ao mudar seu presidente, congelou suas atividades, devido à falta de consenso na eleição do novo Secretário Geral. Da mesma forma, o CDS, como órgão da UNASUL, está paralisado neste momento.

O objetivo deste artigo é gerar uma reflexão holística e integradora sobre as perspectivas futuras do CDS, levando em conta seus resultados, suas possibilidades futuras e liderando com o novo cenário político e econômico sul-americano.

---

<sup>1</sup> Coronel do Exército Brasileiro. Estudante do Curso Internacional de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Rio de Janeiro, Brasil. E-mail:

## 2 O caminho para o CDS

Para contextualizar o ambiente geopolítico, vale a pena lembrar as características do colonialismo espanhol, que, devido à sua natureza centralizadora, dificultaram a integração de suas antigas colônias. O liberal Simón Bolívar liderou a tentativa pioneira integracionista, em 1815, que havia concebido uma Gran Colômbia (FEDOZZI, 2005, p.161) a partir da união dos vice-reinatos do Peru e Nova Granada (incluía os territórios da Venezuela, Equador, Colômbia e Panamá).

Durante o século XIX, a integração da AS foi mitigada, em grande parte, por disputas geopolíticas e demarcações territoriais, sendo fortemente influenciada pelos interesses europeus e americanos. Em 1889, o Panamericanismo surge com a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington. Esses primeiros passos em torno da unidade giraram em torno dos EUA, uma potência emergente que propunha proteger todo o continente (CERVO; BUENO, 2008).

No início do século XX, ainda havia a influência das indústrias de defesa européias na AS. Os antagonismos existentes, mais uma vez, foram agravados. Em 1915, o Tratado ABC (Argentina, Brasil e Chile) foi o primeiro instrumento internacional sul-americano. Foi motivado pela percepção de que os países da AS, através da minimização das rivalidades regionais, poderiam viver em uma situação de colaboração, em vez de se submeterem às potências mundiais. Desde então, as iniciativas de integração regional (CERVO; BUENO, 2008) adotadas na AS até 1980, têm sido realizadas de acordo com o interesse americano, na busca pelo Panamericanismo.

### 2.1 Integração econômica e política

Assim, com foco na economia, houve algumas iniciativas dignas de referência, como em 1948, quando a Comissão Econômica para a América Latina (CELAC) foi criada no Chile. Começou-se a pensar em uma zona de livre comércio na América Latina e, pouco depois, em 1960, em Montevidéu, Uruguai, seis países sul-americanos, mais o México, aderiram ao Tratado da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). Seu objetivo era o aumento do comércio (CONSIDERA, 2006).

Mais especificamente, o Pacto Andino (Chile, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Peru e Equador) surgiu em 1967, que evoluiu para a Comunidade Andina em 1997 (sem o Chile). A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Amazon Cooperation Treaty Organization – ACTO) também foi criada em 1995. O comércio internacional na América Latina, durante os anos 70, cresceu uma média de 20,8%, enquanto entre 1950 e 1970, havia crescido apenas 5,4%, demonstrando a validade das iniciativas de integração (UNCTAD, 1994).

O Tratado de Montevidéu, assinado em 1980, criou a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), substituindo a ALALC, com a participação da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

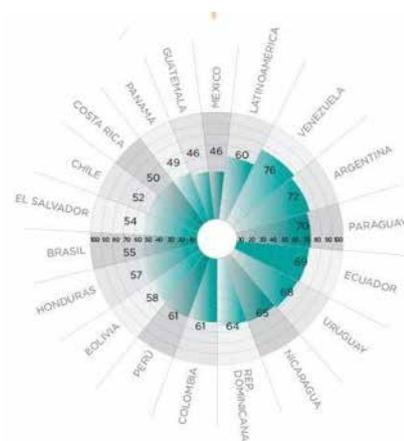
Assim, em 1991, os presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criaram o MERCOSUL, com uma zona de livre comércio e união aduaneira parcial e, desde 1995, com uma Tarifa Externa Comum, servindo de base para projetos que incluíam todas a AS. Além do aspecto comercial, desempenhou um papel importante na consolidação da democracia (Cláusula Democrática), contribuindo para a continuidade da estabilidade política (FREIRE, 2016).

Vale ressaltar que a primeira reunião dos Chefes de Estado da AS ocorreu em 2000, em Brasília. Dessa reunião, surgiu a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul (IIRSA), representando o importante compromisso dos doze países de desenvolver, através da integração física, infra-estruturas de transporte, energia e comunicações.

No dia 23 de maio de 2008, em Brasília, como resultado da evolução apresentada, surgiu a UNASUL. Finalmente, a AS passou a ter uma personalidade jurídica internacional, no início de sua coordenação política, econômica e social. Nesse fórum, em dezembro de 2008, foi criado o CDS, expandindo a cooperação em questão de defesa.

Essa integração econômica e política é totalmente apoiada pela população da AS. Um número expressivo de latino-americanos, 77%, apoiará a integração econômica. No Brasil, há um número elevado, com 66% de acordo. Na região, o apoio às iniciativas de integração política, como a UNASUL, embora ainda alto, é um pouco menor: 60% (CUÉ, 2016).

Figura 1 – Porcentagem da população a favor da integração política



Fonte: Latinobarômetro, 2016, apud Beliz e Chelala, 2016, p. 22.

## 2.2 Integração do campo militar

Tentando se integrar na área de defesa, o passo pioneiro foi em 1890, quando a Primeira Conferência Internacional Americana lançou o princípio da "segurança coletiva hemisférica", que foi consagrado, em 1942, na Conferência do Rio de Janeiro, com a Junta Interamericana de Defesa (JID). Estabelecida durante a Segunda Guerra Mundial, ela defi-

niu que: "[...] um ataque de um Estado não-americano a um Estado americano será considerado um ataque a todos os países signatários". Isso levou ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e à Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

A OEA absorveu a JID, a TIAR e também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Tratado do Rio demonstrou sua ineficácia durante a Guerra das Malvinas, entre Argentina e Grã-Bretanha, em 1982, pois os EUA, antes de um impasse entre os membros aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Tratado do Rio, definiram sua posição mais favorável ao Reino Unido (SCHNEIDER, 2003).

Os exércitos americanos criaram, em 1960, a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), para o intercâmbio entre os exércitos das Américas. Em 1995, sob a liderança dos EUA, foi criada a Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDAs).

O MERCOSUL permitiu um relaxamento na área de segurança e defesa na AS. As Medidas de Promoção da Confiança Mútua (MFCM), sem excluir os EUA, foi um instrumento que aproximou o subcontinente, assim como o uso de seus exércitos em missões de manutenção da paz (FREIRE, 2016). Com o advento da UNASUL, a integração militar expandiu sua lista de atividades, envolvendo todo o subcontinente. Com o CDS, em 2008, a cooperação de defesa, anteriormente focalizada no nível das Forças Armadas, foi elevada para o nível político.

### **3 O tempo e a oportunidade para a criação do CDS**

A AS foi a última região do mundo a se organizar politicamente em torno de um projeto comum, em contraste com a União Européia (UE), a União Africana, a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e outros blocos regionais. Em toda a história, até a criação da UNASUL, os Chefes de Estado da AS reuniram-se apenas seis vezes, todas após o ano 2000, quando houve a primeira reunião (GARCIA, 2010).

Uma primeira explicação provavelmente estará no forte poder de magnetização das relações que historicamente todos os países da região mantiveram com o Norte. Esse foi, até recentemente, o eixo central e praticamente exclusivo das relações externas dos países sul-americanos (GARCIA, 2010). Neste contexto, é necessário aprofundar a análise em alguns pontos que mostram a oportunidade da criação do CDS.

Desde o final do século passado, podemos observar o recente esforço das nações do subcontinente em buscar um alinhamento de suas posições em órgãos e fóruns internacionais, como o G-20 (fruto da iniciativa brasileira) e nas negociações da Rodada Doha. Vale a pena lembrar a decisão da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada em fevereiro de 2010, para afirmar seu apoio à Argentina na questão das Malvinas (COSTAS, 2010).

Em 2008, quando foi criada a UNASUL e o CDS, a maioria dos presidentes (Luis Inácio Lula da Silva, no Brasil; Evo Morales, na Bolívia; Rafael Correa, no Equador; Fernando Lugo, no Paraguai; Hugo Chávez, na Venezuela; e Couple Kirchner, na Argentina) estavam à esquerda e compartilhavam ideologias semelhantes, com exceção talvez da Colômbia (Álvaro

Uribe). Em sua gestão, de 2008 a 2011, o cenário de congruência ideológica coincide exatamente com os anos mais efetivos daquela instituição, de 2011 a 2014 (LUIGI JÚNIOR, 2017).

Também na área econômica, o timing foi muito apropriado. Os países da região expandiram seu PIB a taxas consideráveis (FIORI, 2013). O Brasil foi uma referência e tentou expandir sua influência na região:

No final da primeira década do século XXI, o Brasil concentrava metade da população sul-americana e era o principal ator da diretoria geopolítica e econômica continental [...] em 2001, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro era cerca de 550 bilhões, e era inferior à soma da produção dos outros países sul-americanos, que era cerca de 640 bilhões de dólares [...] dez anos depois, a relação mudou radicalmente: O PIB brasileiro cresceu até atingir aproximadamente 2,5 trilhões de dólares em 2011, enquanto o valor do produto bruto do restante da América do Sul era de cerca de 1,6 trilhões de dólares (FIORI, 2013, p. 36, tradução nossa).

Esse alinhamento ideológico, bem como a valorização dos recursos naturais da região, foi acrescentado à preocupação com o surgimento dos conceitos de ação preventiva e unilateral dos Estados Unidos desde os ataques de 11 de setembro de 2001. O é que a deslocação das tropas da OTAN para o Afeganistão foi o primeiro caso de ação fora da área tradicional de preocupação da Aliança, muito além de seu ambiente geográfico (AMORIM, 2009).

Da mesma forma, os líderes sul-americanos demonstraram sua preocupação com a reativação do 4º Esquadrão dos Estados Unidos, projetado para operar no Atlântico Sul e no Caribe (FRAGELLI, 2010, p. 497), ainda mais porque, como observado, "coincide com as descobertas de petróleo anunciadas pelo Brasil em sua plataforma continental".

Esses exemplos não são uma preocupação unânime no subcontinente, mas serviram como argumento para muitos defenderem uma maior capacidade de dissuasão e o desenvolvimento de uma maior sinergia entre países sul-americanos para garantir a defesa de seus recursos naturais e soberania. O CDS, nesse contexto, era uma ferramenta muito apropriada.

Essa identidade sul-americana mais forte tinha sido facilitada principalmente pela aproximação da Argentina e do Brasil. A aliança Brasil-Argentina é para a UNASUL o que a aliança Reino Unido-França foi para a União Europeia. Para muitos, a análise feita pelo Wall Street Journal e publicada pelo jornal argentino El Clarín (MOFFETT, 2010) seria inimaginável. O artigo mostrou que alguns argentinos estão começando a aceitar uma preeminência brasileira mais naturalmente no cenário regional, devido às possíveis repercussões positivas para a Argentina a partir do protagonismo brasileiro.

Outro ponto que contribuiu para a expansão da integração militar foi a semelhança e congruência das políticas de defesa dos países da AS, que são muito semelhantes em seus objetivos e estratégias, como aponta o Atlas Comparativo da Defesa na América Latina/2012. Ainda em relação à segurança interna, existem grandes semelhanças em termos de preceitos e limites constitucionais (SOUSA FILHO, 2012).

Assim, é possível observar que, em 2008, havia muitos elementos políticos, econômicos, ideológicos e militares que demonstravam intenções e aptidões de cooperação. Além disso, a base legal existente contribuiu para a criação e operação do CDS, expandindo a integração do AS na área de defesa.

#### 4 Os resultados e a eficácia do CDS

Aprofundando a análise do CDS, é possível observar que sua estrutura prevê que os Ministros da Defesa dos países da UNASUL trabalhem diretamente com os representantes do mais alto nível dos Ministros das Relações Exteriores (MRE), permitindo uma maior integração interministerial nas questões inerentes à defesa. Assim, as questões de defesa começam a ser tratadas no nível político da cena internacional.

A presidência do conselho é rotativa, correspondendo ao mesmo país que exerce a presidência, pro tempore, da UNASUL. De acordo com o que foi estabelecido no órgão normativo, o CDS desenvolve anualmente suas atividades institucionais através do chamado "Plano de Ação", que é elaborado pela Instância Executiva do Conselho (os Ministros Adjuntos) e é levado à consideração dos Ministros da Defesa para sua devida aprovação. Desde sua criação, o Conselho de Defesa Sul-Americano desenvolveu um conjunto de atividades sob quatro eixos temáticos, a saber Eixo 1 – Políticas de Defesa; Eixo 2 – Cooperação Militar, Ação Humanitária e Operações de Paz; Eixo 3 – Indústria e Tecnologia de Defesa; e Eixo 4 – Educação e Treinamento.

Assim, o CDS realizou, entre 2009 e 2018, uma série de reuniões em seu formato executivo (Vice-Ministros da Defesa) e Ministros da Defesa. As interações das representações de relações exteriores e defesa ocorreram, resultando nos diversos "planos de ação" e na distribuição de tarefas para os países membros. Vale a pena lembrar algumas iniciativas importantes do CDS, como resultado das discussões e decisões que ocorreram em algumas de suas reuniões<sup>2</sup>.

Em março de 2009, no Chile, foi realizada a Primeira Reunião Ordinária com os Ministros da Defesa. A Declaração de Santiago do Chile estabeleceu os objetivos de: a) Consolidar a AS como uma zona de paz; b) Construir uma defesa da identidade sul-americana; e c) Gerar consenso para a cooperação regional em defesa. Além disso, foi criado o Centro Sul-Americano de Estudos de Defesa Estratégica (CSEED), em Buenos Aires. Mesmo nesta Reunião, a crise entre Equador e Colômbia foi enfrentada com sucesso, envolvendo a Venezuela (ARAVENA, 2012), o que resultou em uma intervenção colombiana em território equatoriano para combater as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). A Colômbia acusou os outros dois governos de apoiar as FARC.

A Reunião Extraordinária do CDS de Quito, Equador, em novembro de 2009, foi o resultado da Cúpula Extraordinária da UNASUL de Bariloche, em agosto de 2009, realizada para discutir as bases americanas na Colômbia (Encerramento 263, de 27/11 / 2009,

2 Extraído do site oficial do CDS: [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org).

do MRE do Brasil). O CDS surgiu, então, como um importante fórum para a discussão de questões sensíveis, recebendo dos líderes sul-americanos a ordem de construir medidas de confiança mútua que apoiassem a paz e a cordialidade regionais (Nota final 4162, de 28/08/2009, do MRE do Brasil).

Desde então, várias reuniões entre os Ministros e Vice-Ministros da Defesa da UNASUL têm sido realizadas. A partir da leitura dos Planos de Ação de 2009-2010 e 2010-2011, observa-se que alguns pontos não foram atendidos em sua plenitude, sendo, portanto, repetidos no plano bienal seguinte. A partir de 2012, o Plano de Ação tem sido proposto anualmente e o próprio site oficial do CDS apresenta a evolução e o alcance das metas. A análise dos Planos de Ação de 2012, 2013 e 2014 confirma que eles apresentaram uma execução eficaz e promissora. Por outro lado, a partir de 2014, com a mudança de protagonismo no Brasil e o agravamento da crise econômica, a taxa foi reduzida, principalmente a partir de 2017, com a falta de consenso para a substituição do Secretário Geral (LUIGI JÚNIOR, 2017).

Um avanço importante obtido pelo CDS foi que, na Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (CAD-SUR) é ministrado para treinar tanto civis quanto militares que trabalham na área de defesa. Os países da UNASUL, com base na cooperação regional.

As instituições complementares do Curso de Defesa Sul-Americana são o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). O CEED, sediado na cidade de Buenos Aires, Argentina, a partir de 2009, realizou trabalhos destinados a distinguir e informar assuntos de interesse como: gastos em defesa dos países membros do bloco, inventários de equipamentos militares dos países, a institucionalidade do setor de defesa, a política de gênero na defesa, assim como as informações dos exercícios militares realizados na região (ARREDONDO, 2017).

A Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), localizada nas instalações da UNASUL na cidade de Quito (Equador), foi criada com o objetivo de monitorar e articular as iniciativas nacionais dos Estados membros para o treinamento de civis e militares em assuntos de defesa e segurança regional em nível político estratégico (ARREDONDO, 2017).

No dia 28 de fevereiro de 2018, realizou-se, através de videoconferência, a XIV Reunião da Instância Executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano, a VIII Reunião do Conselho Diretivo do Centro de Estudos de Defesa Estratégica e a IV Reunião do Conselho Superior da Escola Sul-Americana de Defesa. A reunião foi liderada pela Secretário Pro Tempore do CDS, Sr. Horacio Aldo Chighizola, Secretário de Estratégia e Assuntos Militares do Ministério da Defesa da Argentina e envolveu a participação de delegações dos doze Estados membros da União das Nações Sul-Americanas, da Escola Sul-Americana de Defesa e do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa

Algumas iniciativas prosperaram mais fortemente (ARREDONDO, 2017), adquirindo supremacia em relação a outras, de modo que alguns eixos de ação são mantidos com maior energia e grau de atividade, surgindo propostas de amplo consenso em relação aos temas então descritos: a) Homologação das Despesas de Defesa e medidas de confiança mútua; b) Compilação de dados dos Inventários Militares; c) Exercícios de prevenção e respostas a desastres naturais na região; d) Catalogação comum do material das Forças Armadas;

e) Ciberdefesa e segurança cibernética; f) Fortalecimento do conceito de direito humanitário na região; e h) Operações de Paz, juntamente com a implementação da Resolução nº 1325 da ONU, para a integração da mulher neste tipo de operações.

## 5 Há um futuro para a UNASUL?

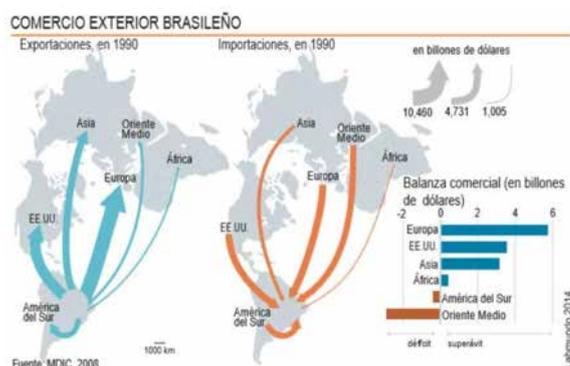
Vale ressaltar que o CDS foi criado e baseado na estrutura de um órgão com pouca maturidade: a UNASUL. O sucesso e a sobrevivência da UNASUL determinam, em parte, o do CDS. Assim, será feita uma tentativa de construir uma visão prospectiva sobre esse órgão. Há anos, por iniciativa brasileira, a UNASUL está paralisada. A causa foi o veto da Venezuela — assim como o apoio da Bolívia, do Equador e do Suriname — à candidatura do embaixador argentino José Octávio Bordón para o cargo de Secretário Geral do Organismo (OLIVEIRA, 2018).

O Brasil e outros cinco países da região (Colômbia, Peru, Chile, Paraguai e Argentina) pediram oficialmente ao Ministro das Relações Exteriores boliviano, Fernando Huanacuni, que encontrasse uma solução que pudesse acabar com o atual estado de paralisia da UNASUL. Desde janeiro de 2017, não houve mais reuniões de ministros das Relações Exteriores, nem cúpula de presidentes, e houve apenas algumas reuniões temáticas. O último secretário geral foi o ex-presidente da Colômbia, Ernesto Samper. Ele deveria ter deixado o cargo em meados de 2016, mas acabou ficando até janeiro de 2017 (OLIVEIRA, 2018).

O quadro de hoje é do da época da criação do CDS: os governos de esquerda são uma minoria e, com o agravamento da crise política e econômica na Venezuela, a região tornou-se mais polarizada, incapaz de coordenar políticas consensuais. Assim, pode-se perceber que a UNASUL precisa superar alguns desafios: falta de tradição na cessão de soberania; grandes assimetrias, a geografia como obstáculo; baixa convergência das políticas macroeconômicas; e uma abordagem mais política do que econômica de certos países.

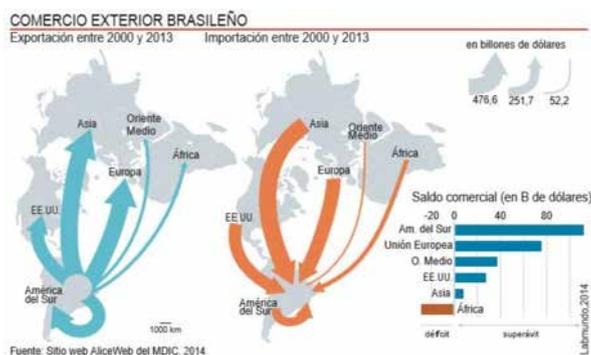
Apesar da paralisia política e econômica de hoje, os dados sobre a evolução do comércio entre os países da América do Sul desde o início do MERCOSUL, criado em 1991, são relevantes. Como pode ser visto nas figuras abaixo, em 1990, a AS era apenas o quinto bloco comercial mais importante com o Brasil, com um déficit na balança comercial. Esta mesma região, dez anos depois, já era o primeiro bloco, com um superávit comercial de quase 100 bilhões.

Figura 2 – Mapa do Sul do Sudão.



Fonte: Geographic Guide, 2017.

Figura 3 – Mapa do Sul do Sudão.



Fonte: Geographic Guide, 2017.

Desde seu lançamento, tem havido dúvidas quanto ao desempenho da UNASUL, devido ao excesso de burocracia, à sobreposição de órgãos regionais, à escassez de recursos financeiros e à dificuldade, diante do culto à soberania e às vaidades políticas, de executar projetos de infra-estrutura e integração energética. A fim de não abrandar ou diminuir a velocidade, a UNASUL precisa urgentemente avançar para níveis de institucionalidade supranacional (BASPINEIRO, 2017).

Talvez o exemplo da Aliança do Pacífico seja uma referência para o pragmatismo e a verdadeira abertura e aumento das relações comerciais (GUIMARAES, 2014). Esse bloco tem sido mais atraente do que o UNASUL. O novo Presidente da Colômbia, em sua posse, já admitiu que vai deixar a UNASUL, devido aos resultados e à pouca eficácia contra a crise na Venezuela.

Além da IIRSA, o COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento), é outra iniciativa da UNASUL (PADULA, 2014). Ele pretende atribuir um caráter estratégico e um controle político a dois projetos de integração de infra-estrutura, promovendo a inte-

gração energética, ainda não apresentou resultados efetivos e capacidade de criar fórmulas de financiamento para os projetos. Sem estes avanços, a UNASUL seguirá tendo fatores limitantes ao seu pleno funcionamento e desenvolvimento.

Portanto, a região deve discutir como relançar a UNASUL, independentemente do nome. Neste momento, na crise dos refugiados venezuelanos, o Brasil e seus vizinhos têm de decidir como agir em conjunto e de forma coordenada, ou ajudar outras nações e organizações internacionais a agir em seu nome. O Brasil, depois das eleições presidenciais de 2018, têm um papel importante neste projeto fundamental de integração. A UNASUL já tinha esse papel antes.

Em junho de 2012, por exemplo, a região testemunhou a demissão do presidente paraguaio Fernando Lugo por um processo sumário. O fato foi condenado pela UNASUL, que suspendeu o Paraguai do bloco. Por um lado, ela demonstra uma crise interna; por outro, representa uma ação coordenada do subcontinente em defesa da democracia (FLECK, 2013).

Da mesma forma, em 2008, na Bolívia, uma ação separatista foi reavivada na região de Media Luna (ZABOLOTSKY, 2018), com a tentativa de emancipação e autonomia de quatro estados na área mais desenvolvida do país. Também no Equador, em setembro de 2010, foi decretado o estado de emergência, devido à grave crise envolvendo a polícia. Outro exemplo que explicita a necessidade de um fórum para discutir e evitar crises graves é um possível atrito entre a Bolívia e o Chile, quando o Tribunal Internacional de Haia<sup>3</sup> expressou sua opinião sobre a reivindicação boliviana de obter uma saída para o mar via território chileno (OLIVEIRA, 2018). Em todos estes casos, a UNASUL foi, no passado, e poderia ser, no futuro, um importante fórum para discutir estas crises.

A UNASUL é, às vezes, um reflexo do funcionamento de esquemas estritamente intergovernamentais, nos quais a absorção de políticas nacionais aneladas com posições diferenciadas e polarizadas entre Estados acaba diminuindo o dinamismo de vontades convergentes. A falta de definição em processos onde tudo é decidido por consenso paralisa as estruturas e objetivos integracionistas, como tem sido o caso por muitos meses sem a eleição de um Secretário Geral (BASPINEIRO, 2017).

## 6 Possibilidades e contribuições do CDS: vantagens que podem ser obtidas

O CDS é um órgão de criação recente e, ao longo de sua breve existência, vem apresentando novas formas de ação que aumentam sua relevância e sua área de influência. A seguir, será analisada uma série de possibilidades, algumas delas ainda não desenvolvidas oficialmente pelo novo Conselho, mas que são de especial interesse para as nações da América do Sul.

Uma possibilidade importante do CDS é **o aumento das indústrias de defesa da América do Sul**. A fragilidade do setor industrial e a conseqüente dependência externa dos produtos de defesa constituem uma grande vulnerabilidade estratégica para a região. Os investimentos em tecnologia trazem retornos relevantes. A história confirma a importância

3 O Tribunal Internacional de Justiça, mais conhecido como Tribunal de Haia, marcou para 1º de outubro o veredicto sobre a reivindicação da Bolívia de obrigar o Chile a negociar uma "saída soberana" para o Oceano Pacífico.

dessa capacidade em tempos de crise, quando a aquisição da MEM sofre inferências políticas (AGUIAR, 2013). De acordo com as estatísticas de 2012, do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), as compras de armas pela SA cresceram 150% nos últimos cinco anos em comparação com o período entre 2000 e 2004, enquanto no mundo o aumento foi de 22%. Nos vários planos de ação do CDS, o desenvolvimento da indústria de defesa regional e a capacidade tecnológica são pontos essenciais. Este desenvolvimento depende necessariamente do sucesso do setor no Brasil<sup>4</sup>.

Exemplos de projetos que podem reunir esforços coletivos na região são o submarino de propulsão nuclear brasileiro, que tem um contrato com a França para o desenvolvimento de um protótipo brasileiro, com transferência tecnológica integral (VILLELA, 2013) e o ambicioso projeto do cargueiro KC - 390. Confirmando a ideia do CDS de aumentar a sinergia dos esforços nos projetos MEM na AS, o KC - 390 já atraiu o interesse de outras nações em sua cadeia de produção e aquisição, como o Chile e a Colômbia. A Argentina já demonstrou sua vontade de participar, tendo confiado cinco unidades, após ter instalado sua Fábrica de Aeronaves em Córdoba (FADEA), propondo-se a participar como fornecedor de peças do KC-390.

Embora pequeno se comparado com a América do Norte, Europa e Ásia, o mercado de defesa da AS é apresentado como uma opção para a expansão das exportações regionais de produtos de defesa. No período de 2000 a 2010, os países da região absorveram 56% das exportações brasileiras de MEM, contra 25% no período de 1980 a 1989 e 11% no período de 1990 a 1999<sup>5</sup>. A cooperação em matéria de defesa contribui para compartilhar custos em pesquisa e desenvolvimento, aumentando o volume de produção e a demanda. Portanto, o Brasil pode coordenar a criação de um "parque tecnológico" para sua indústria de guerra, e criar um "cluster" regional capaz de atender aos interesses de seus vizinhos (ODEBRECHT, 2010, p. 376).

Outra possibilidade é que o CDS possa proporcionar ao subcontinente um maior poder de barganha e dissuasão regional. O CDS, dentro de uma visão realista das relações internacionais, pode aumentar sua capacidade conjunta para defender os interesses comuns da AS em fóruns internacionais. Apesar de não contemplar uma aliança militar clássica, ela permite a adoção de posições conjuntas diante de situações relevantes, alinhando os discursos e posições de seus membros nas discussões e acordos com outros países e blocos sobre a questão da defesa.

A AS tem aproveitado muito o multilateralismo, em todo o mundo. Prova disso é sua crescente participação em várias questões de impacto global, atuando como um bloco. Seguindo este raciocínio, o CDS se aproxima de seus membros na discussão das questões de defesa, dando o sentimento de unidade aos outros blocos. Os blocos econômicos, invariavelmente, acabam lidando com questões de segurança (GUERREIRO, 2009).

O CDS poderia acrescentar o peso do coletivo que um bloco possui. Com o aumento da cooperação regional em defesa, algumas questões podem ser tratadas de forma coordena-

4 Basta observar os dados do documento "O balanço militar da América do Sul", 2008, do CENM (Centro de Estudos da Nova Maioria), que aponta que os recursos da defesa brasileira representam 53% do total regional destinado à AS.

5 Dados do Departamento de Indústria de Defesa da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) no documento "Integração Sul-Americana em Defesa": Perspectivas e Desafios", 01/02/2012.

nada pelo CDS e pela UNASUL. A definição dos limites das águas marítimas de exploração exclusiva é um exemplo da variedade de assuntos nos quais o Conselho poderia conformar os interesses. Ela poderia convergir em questões como os direitos nucleares e de exploração sobre a Antártica, pontos que, ainda hoje, motivam discussões no cenário internacional (LA ARGENTINA..., 2009).

Também poderíamos imaginar a **criação de um fórum regional para a consolidação da paz e para discussões relevantes sem interferência exógena**. A América do Sul, apesar de ser uma das áreas menos belicosas do mundo, sem grandes conflitos entre seus países, ainda apresenta certas áreas de atrito que, às vezes, ameaçam desestabilizar a região. Além deste cenário, os órgãos existentes, como a OEA, por exemplo, sob a liderança dos Estados Unidos, não têm sido eficientes e apoiados. Nesse contexto, o CDS continua a ganhar prestígio.

Outra possibilidade de ação para o novo Conselho seria a **ação coordenada contra crimes transnacionais e a luta contra o tráfico de drogas**, sem a influência dos Estados Unidos. Muitas Forças Armadas atuam no combate ao crime organizado, incluindo o Brasil e, recentemente, a Argentina (SPEKTOR, 2018). As nações sul-americanas já apresentam alguns acordos e tratados para agir em conjunto na repressão dos crimes transnacionais.

Vale a pena mencionar algumas iniciativas: o uso conjunto de radares pela Argentina e Bolívia na fronteira para detectar o tráfico de drogas; o reforço da presença combinada das Forças Armadas da Colômbia e do Brasil, na zona fronteira (MONTEIRO, 2010, p. 192-195); e a "Lei de Abate", que permite, no Brasil e na Venezuela, a interceptação de aeronaves que sobrevoam, ilegalmente, o espaço aéreo entre os dois países. Além disso, o CDS pode ser o indutor de novas coordenações e tratados que permitem uma ação sinérgica entre seus membros.

A AS testemunhou o surgimento de novas fontes de tensão, resultado da extração de problemas internos e migratórios, gerando situações delicadas. O CDS poderia ser **um instrumento para a solução de crises**. Os refugiados e os venezuelanos deslocados são exemplos disso. Existem outras fontes que podem gerar tensões. Brasil e Paraguai ainda têm problemas em relação a cerca de quinhentos mil brasileiros que possuem terras do lado paraguaio, conhecidos como "brasiguaios". Desde 2006, o governo boliviano de Evo Morales anunciou a saída de brasileiros de uma área de 50 quilômetros adjacente à fronteira com o Brasil (PERIÓDICO DO SENADO, 2011). Estima-se que cinco mil pessoas vivem na região.

**A adoção de aspectos do modelo de defesa europeu e a criação de uma força de paz sul-americana** são vantagens que podem ser vistas no CSD, que pode ter como espelho outras instituições de maior longevidade, ampliando seu raio de ação e adotando políticas de sucesso, tais como as ações sinérgicas de defesa e de política externa adotadas pela Europa.

A política de integração militar sul-americana teria dois pontos em comum com a política européia. O primeiro ponto seria a convergência política e militar de dois ex-rivais (Reino Unido e França no caso da UE seria o Brasil e Argentina na AS). A segunda foi a forte influência sofrida pelos EUA (LAMAZIÈRE, 2001).

As dificuldades que a UE tem para adquirir uma política externa comum ou sua própria política de defesa e segurança são bem conhecidas. Um passo importante para a UE, mas que ainda não teve o efeito desejado, foi a indicação de **um representante de relações**

**exteriores para o bloco.** O CDS já reúne os Ministros da Defesa e das Relações Exteriores dos países em suas deliberações, e poderá, no futuro, ter um representante de relações exteriores para negociar em nome da região.

Um dos aspectos da OTAN é sobre a **Cooperação Militar Cívica (CIMIC)**. Recentemente, o Brasil e outras nações sul-americanas têm apoiado países em catástrofes, como o terremoto de 2010 no Chile e as enchentes na Bolívia em 2012, com inúmeras demonstrações práticas de solidariedade regional.

As Forças Armadas dos membros do CDS são invariavelmente chamadas para ajudar suas nações em épocas de catástrofes. Assim, reunindo as carteiras de defesa dos diversos países, o CDS poderia coordenar ações neste sentido, equipando-se com os instrumentos necessários para realizar esta tarefa. A linha (h) do artigo 14 da nota de criação do CDS diz: "Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias, tais como retirada de campos minados, prevenção e mitigação de desastres naturais e assistência às vítimas [...]".

Outro aspecto que deve ser discutido, no âmbito do CDS, são as políticas de incentivo para a indústria de defesa, que poderiam ser modeladas na política europeia. Ao analisar a conclusão<sup>6</sup> à qual a Comissão Europeia chegou, em 2006, quando foi estudada a conjuntura de sua indústria de defesa, alguns problemas em comum com o AS podem ser diagnosticados e soluções similares podem ser vislumbradas. Entre os problemas identificados, houve a necessidade de melhorar as condições de financiamento, a fragmentação do mercado e a abertura de novos mercados consumidores.

Outro ponto que poderia ser coordenado pelo CDS seria a idéia de que as nações se concentrem em menos atividades do que fazem hoje. Assim, e buscando complementaridade e sinergia, eles **dedicariam sua atenção a centros de excelência** que deveriam ser consequência de um processo essencialmente orientado ao mercado e às peculiaridades e capacidades dos membros do CDS.

O CDS tem como um dos principais eixos de seus planos de ação o treinamento e treinamento dos militares sul-americanos. Nesse sentido, pode-se fazer referência aos esforços de vários países da UE para se adaptar ao Processo de Bolonha<sup>7</sup>, que procura homogeneizar graus e estudos, em geral (não militares). Não se trata de copiar este processo, mas de criar algo semelhante para o ensino militar na AS, liderado pelo CDS, para facilitar o intercâmbio e a criação de centros de estudo comuns que servem às diversas Forças Armadas do CDS.

Se por um lado o Brasil não está interessado na criação de uma força militar regional combinada de ação rápida, a proposta, de 2010, do então presidente do Peru Alan Garcia, relativa à criação de uma **Força de Paz Sul-Americana**, deve ser analisada. Esta proposta recebeu o apoio inicial do Brasil e do Chile. Portanto, é necessário estudar a história recente das ações das tropas sul-americanas em missões de paz. Vale notar que a Carta das Nações

6 Que procura homogeneizar graus e estudos, em geral (não militares). Não se trata de copiar este processo, mas de criar algo semelhante para o ensino militar na AS, liderado pelo CDS, para facilitar o intercâmbio e a criação de centros de estudo comuns que servem às diversas Forças Armadas do CDS.

7 Processo de Bolonha é um acordo que foi firmado em 1999 pelos ministros da Educação de diferentes países da Europa, em Bolonha. Trata-se de uma declaração conjunta (a UE não tem competências no campo da educação) que iniciou um processo de convergência, que visava facilitar o intercâmbio de graduados e adaptar o conteúdo dos estudos universitários às demandas sociais, melhorando sua qualidade e competitividade.

Unidas, artigo 52, não impede a formação de organizações regionais para assuntos relacionados com a manutenção da paz e segurança internacionais.

A análise do uso dos exércitos dos países sul-americanos em missões de manutenção da paz é um instrumento para confirmar o grau de cooperação existente na área militar. Em 2011, o Brasil assumiu o comando da Força Naval da ONU no Líbano (UNIFIL), demonstrando que a América do Sul está sendo cada vez mais solicitada neste tipo de missão.

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), liderada pelo Brasil, tem a participação de vários membros do CDS, estimulando a convergência política desses países em fóruns como a Associação Latino-Americana de Operações de Paz (ALCOPAZ) e o CDS. Que a MINUSTAH seja a primeira missão de paz sem o papel de liderança das principais potências incita os países da região a assumir um maior compromisso com a segurança regional e global. A Força Binacional de Paz Combinada Cruz del Sur (Chile - Argentina), já colocada à disposição da ONU desde 2010 para cumprir missões de paz, é um exemplo nesta direção (BARRIOS, 2011).

Assim, é possível concluir que o modelo europeu apresenta alguns pontos que poderiam servir de modelo para o CDS. Não é uma questão de formar uma aliança militar no Atlântico Sul, mas de ter como referência algumas políticas e estruturas. A ideia de uma força de paz sul-americana sob a coordenação do CDS também parece ser uma possibilidade muito útil, já que uma força de paz pré-existente e modular desenvolveria a doutrina e as estruturas necessárias para executar seu trabalho de forma mais eficiente, melhorando seu desempenho.

O Brasil, um verdadeiro continente, com mais de 200 milhões de habitantes (55% da população da AS), mais de 47% do território do subcontinente (8,5 milhões de quilômetros quadrados), e um PIB de mais de 1,31 trilhões de dólares (56% da economia regional), se destaca no cenário das antigas colônias luso-hispânicas. Analisando os outros blocos regionais, em todo o mundo, é necessário um polo aglutinativo ao redor do qual as outras nações estão associadas (WEISE, 2010). Assim, provavelmente, o CDS e a UNASUL poderiam **ajudar na consolidação da liderança brasileira e no aumento das Medidas de Confiança Mútua (MCM)**.

Além do poder econômico, o Brasil está procurando seu espaço no quadro mundial. Desde a década de 1980, o país vinha liderando o Terceiro Mundo nas respostas às assimetrias, notadamente o Grupo de 77 Reuniões (Rio de Janeiro, 1983) e a rejeição da proposta dos EUA no GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), em 1986. Da mesma forma, foram criados os fóruns AS - África (ASA) e AS - Países Árabes (ASPA), assim como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Entre 2008 e 2010, 66 novas embaixadas brasileiras foram abertas, e o país mantém relações diplomáticas com todos os membros da ONU (SOUSA FILHO, 2012).

De acordo com a visão geopolítica tradicional, a posição periférica da AS é clara. Durante os últimos cem anos, três teorias geopolíticas dominaram a política internacional: a primeira é a "Terra do Coração" de MACKINDER, a segunda é a "Rimlândia" de SPYKMAN, e finalmente a teoria do "Poder Marítimo", de MAHAN, em nenhuma delas tem mais significado ou importância em relação ao poder global (MATTOS, 1992).

O Brasil vê cenários favoráveis para aumentar sua influência a nível regional e global. HUNTINGTON, em seu livro "The Clash of Civilizations and the New World Order",

1996, apresenta LA no mesmo bloco, mas sem liderança clara. MAFRA, um pensador geopolítico brasileiro, apresenta a "Teoria do Cuaterno", defendendo que, a partir do primeiro quarto do século XXI, o mundo seria dividido em quatro blocos: América do Norte, Europa, Ásia e América do Sul. Este último foi inicialmente composto pelos países da América do Sul e, posteriormente, aumentado pelos países da América Central, do Caribe e pelo México (MAFRA, 2006).

Nesse sentido, o Brasil poderia provar sua capacidade de contribuir para a estabilidade em seu ambiente estratégico, atuando mais diretamente na resolução de crises regionais. A proposta para a criação do CDS foi brasileira, aprovando-a em tempo recorde (cerca de 10 meses), após uma série de visitas desenvolvidas pelo então Ministro da Defesa, Nelson Jobim. A amplitude e a diversidade das relações construídas pelo Brasil nos últimos dez anos priorizam a AS, sem abandonar parceiros tradicionais como os EUA e a União Européia, além de se estender a novos atores na África, Ásia e Oriente Médio, não apenas na área econômica, mas também na área da Defesa (SOUSA FILHO, 2012, p. 119).

O reconhecimento internacional da AS e de sua política soberana e independente, em sinergia com os esforços brasileiros, abre espaços e oportunidades na complexa ordem mundial. O CDS é mais um instrumento que reforça esta visão.

Uma contribuição natural do CDS, que é o resultado de todas as outras contribuições, é o **aumento das Medidas de Confiança Mútua (MCEMs)**, à medida que aumenta a transparência das despesas de defesa e melhora a cooperação militar, reduzindo a desconfiança entre seus membros. Ação conjunta em ações de paz e humanitárias, investimentos sinérgicos na indústria de defesa, discussão de crises em nível regional e treinamento integrado de recursos humanos são ações que geram crescentes laços de amizade na AS.

## 7 Considerações finais

Inicialmente, foi possível observar que o CDS resultou de um processo de integração regional, que amadureceu ao longo do século XX e se intensificou muito no século XXI. A América do Sul foi uma das últimas regiões do mundo a aprofundar a cooperação política e econômica com uma cobertura mais ampla do subcontinente. A integração da defesa evoluiu e passou a fase de rivalidade geopolítica e desconfiança mútua. Além disso, antes do CDS, isso ocorria em um nível abaixo das decisões estratégicas e políticas. O CDS permitiu uma maior cooperação na defesa, elevando o nível das discussões, com a participação dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores.

O papel do Brasil em todo este processo foi decisivo e trouxe, do MERCOSUL, uma visão mais independente e soberana para a integração regional. A UNASUL representou um novo campo de cooperação na AS, mais ambicioso e abrangendo a área de defesa, materializado pelo CDS.

Tanto a UNASUL quanto o Conselho de Defesa Sul-Americano surgiram em um momento de alinhamento político entre governos de esquerda com viés ideológico semelhante. Da mesma forma, a situação econômica foi altamente apropriada, criando condi-

ções para expandir as relações comerciais e os investimentos na infra-estrutura de conexão entre as nações, além de permitir o planejamento além das fronteiras soberanas das nações sul-americanas.

Ao mesmo tempo, a UNASUL e o CDS têm se mostrado oportunos em relação a uma série de fatores, entre os quais se destacam a abordagem do Brasil e da Argentina e o crescimento sustentável da economia e a projeção internacional do Brasil. Além disso, pudemos observar a percepção regional de ameaças exógenas a seus recursos naturais; a busca de um novo espaço de congruência e o alinhamento de opiniões na África do Sul; e a maturidade das relações e do intercâmbio comercial entre os membros da UNASUL.

Portanto, essas condições favoráveis, no campo político e econômico, mudaram radicalmente desde 2014, causando um enfraquecimento das iniciativas, que ainda foram consolidadas e testadas em seus primeiros desafios para a solução de crises. Assim, a partir da crise venezuelana, das mudanças nas visões ideológicas dos governos sul-americanos e do baixo crescimento econômico, a UNASUL ficou paralisada e corre o risco de extinção.

Quanto à eficácia e aos resultados obtidos pelo CDS, verificou-se que, até 2014, as metas propostas em seus planos de ação foram satisfatoriamente atingidas. Então, o cenário regional e as perspectivas da UNASUL geraram a paralisia. A integração da defesa aumentou, enquanto algumas crises e fricções foram abordadas com sucesso neste fórum e na UNASUL. Da mesma forma, tem sido capaz de implementar medidas importantes para o aprofundamento das medidas de confiança mútua.

Além disso, o CDS pode dar importantes contribuições à integração regional, a partir de sua maturação, tais como: o aumento da capacidade de dissuasão regional; o aumento da indústria de defesa sul-americana; o aumento e a sinergia na luta contra os crimes transnacionais. É importante refazer outras possibilidades: criar um fórum regional para a discussão de aspectos relevantes e para a consolidação da paz; a adoção de algumas práticas, devidamente adaptadas à realidade sul-americana, utilizadas pela OTAN e pela UE; e a consolidação da liderança brasileira.

Por outro lado, como um órgão da UNASUL, o CDS depende da sobrevivência deste para prosseguir com seu desempenho. O futuro da UNASUL está muito nebuloso hoje, incluindo alguns pontos que precisam de uma correção de rumo. Nesse sentido, o Brasil tem um papel crucial. A América do Sul tem o desafio de construir, por suas próprias ideias e com o estabelecimento de um pensamento geopolítico e de defesa particular, um subcontinente mais integrado e próspero. Essa tarefa não é realizada da noite para o dia. É o resultado da maturidade das instituições e instrumentos de integração do subcontinente que, apesar dos obstáculos e dificuldades, sugerem que vale a pena fazer esta aposta para o futuro.

O sucesso do CDS é um passo fundamental nessa direção por tudo o que contribui para a cooperação em matéria de defesa e para a estabilidade regional. A UNASUL, por sua vez, foi mais um passo à frente, como as organizações que o precederão. Portanto, com os ajustes necessários, essa amplitude de integração, em todo o subcontinente e englobando a defesa, é uma questão de tempo.

## Referências

AGUIAR, L. C. Inversión en defensa necesita ser permanente. **Valor On Line**, São Paulo, 05 de abril de 2013.

AMORIM, C. La integración Sudamericana. **Revista Diplomacia, Estrategia y Política**, Brasília, DF, n. 10, p. 5-25, Oct/Dic, 2009. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista\\_DEP10\\_Espanhol.pdf](http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP10_Espanhol.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2020.

ARAVENA, F. R. Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina. In: LOS DESAFÍOS de seguridad en Iberoamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012. p. 20-82. (Cuadernos de estrategia, n. 158). Disponível em: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2020.

LA ARGENTINA presentó un reclamo ante la ONU para extender su plataforma continental. **La Nación**, Buenos Aires, 21Abr 2009. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-presento-un-reclamo-ante-la-onu-para-extender-su-plataforma-continental-1120692/>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

ARREDONDO, G. A. UNASUL y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en su primer lustro de funcionamiento 2011-2016. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 64., 163-175, jan. /abr. 2017. Disponível em: <https://www.esg.br/publi/periodicos-cientificos/RESGv32n64.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

BARRIOS, M. Á. **Consejo Sudamericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2011.

BASPINEIRO, A. C. UNASUL supranacional, ¡urgente!. **La Razón**, Madrid, 22 Set. 2017. Disponível em: [http://www.larazon.com/opinion/columnistas/UNASUL-supranacional-urgente\\_0\\_2787921184.html](http://www.larazon.com/opinion/columnistas/UNASUL-supranacional-urgente_0_2787921184.html). Acesso em: 1º de setembro de 2018.

BELIZ, G.; CHELALA, S. **El ADN de la integración regional: la voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidade y cuidado ambiental**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Oct 2016. (Nota técnica del BID, 1120). Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-ADN-de-la-integraci%C3%B3n-regional-La-voz-de-los-latinoamericanos-por-una-convergencia-de-calidad-innovaci%C3%B3n-equidad-y-cuidado-ambiental.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 23 maio 2008. (Nota, n. 265).

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 2008.

CONSIDERA, C. A. F. **Desenvolvimento produtivo e equidade social na América do Sul: metas da integração regional no século XXI**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

CUÉ, C. E. 77% dos latino-americanos apoiam maior integração econômica. **El País**, Buenos Aires, 21 Out 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/20/internacional/1476970128\\_583162.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/20/internacional/1476970128_583162.html). Acesso em: 10 de maio de 2020.

FEDOZZI, M. C. G. Sistema interamericano. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 161-168, 2005. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/5680>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “entorno estratégico” na Primeira década do século XXI. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO Brasil, 2013. p. 31-52. Disponível: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2020.

FLECK, I. Países boicotam fala de paraguaio na OEA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Apr 6, 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/102350-paises-boicotam-fala-de-paraguaio-na-oea.shtml>. Acesso em: 1º de setembro de 2018.

FRAGELLI, J. A. A. Realidades de segurança regional: a recriação da Quarta Frota e seu significado. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 497-503.

GARCIA, M. A. Recursos naturais e conflitos na América do Sul. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 293.

GASPAR, B.; SPINA, R. **A opção Sul-Americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Instituto Futuro, 2018.

GUERREIRO, A. C. S. Integração militar regional na América do Sul. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 129, n. 01/03, p. 39-64, jan./mar. 2009. Disponível em: [http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb\\_1-2009.pdf](http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_1-2009.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2020.

GUIMARÃES, S. P. Integração regional e acordos de livre comércio. In: SARTI, I. et al. (org.). **Os desafios da integração Sul-Americana: autonomia e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Folio Digital; FOMERCO, 2014. p. 20-25. Obra coletiva composta por artigos de autoria de participantes

do XIV Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, realizado entre 23 e 25 de outubro de 2013.

LAMAZIÈRE, G. Impacto dos processos de integração regional nas políticas de defesa e segurança. Brasil e a cooperação político-militar na AS. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 4, 2001.

LUIGIJÚNIOR, R. A. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da UNASUL**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior\\_RicardoAbrate\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior_RicardoAbrate_D.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2020.

MAFRA, R. M. de O. **Geopolítica: introdução ao estudo**. Rio de Janeiro: Editora Sicurezza, 2006.

MATTOS, C. de M. A nova ordem mundial. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 21. 1992.

MOFFETT, M. Argentina seeks its place on the international stage in the shadow of Brazil. **The Wall Street Journal**, New York, Nov 15, 2010.

MONTEIRO, L. C. do R. Dimensão amazônica do conflito colombiano e seus efeitos nas políticas de segurança continental e brasileira. In: SILVA, F. C. T. da; CHAVES, D. S. (org.). **Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010. p. 192-195.

MURRAY, R. W. S. **O conselho de defesa Sul-Americano e sua contribuição para a consecução das orientações estratégicas da Política de Defesa Nacional**. 2012. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

ODEBRECHT, M. É viável a formação de um cluster da indústria de defesa na América do Sul?. In: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. Cap. 3.

OLIVEIRA, E. Com Unasul rachada e parada, vizinhos dão ultimato à Bolívia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/2018/04/20/2273-com-unasul-rachada-parada-vizinhos-dao-ultimato-bolivia>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

PADULA, R. Desenvolvimento, industrialização, recursos naturais e arquitetura financeira. In: SARTI, I. et al. (org.). **Os desafios da integração Sul-Americana: autonomia e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Folio Digital; FOMERCO, 2014. p. 31-40. Obra coletiva composta por artigos de autoria de participantes do XIV Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, realizado entre 23 e 25 de outubro de 2013.

QUIRÓS, L. Reconfiguración política y Gobernanza Regional en América Latina ¿Hacia dónde va el regionalismo post-liberal?. **Revista Andina de Estudios Políticos**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 111-131, 2017. Disponível em: <https://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/85>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SCHNEIDER, E. R. **MERCOSUL**: um estudo geopolítico e suas reflexões para o estabelecimento de um sistema integrado de defesa. 2003. Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003.

SOUSA FILHO, J. A. **Conselho de defesa Sul-americano**: novos arranjos em segurança e defesa na América do Sul. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

UNCTAD. **Handbook of international trade and development statistics**. Nova York; Geneva: United Nations, 1994.

VIANA, J. P. S. L.; VASCONCELLOS, P. M. C. de; MIGUEL, V. V. R. **Integração Sul-Americana**: desafios e perspectivas. Porto Velho: Edufro, 2011.

VILLELA, F. Fábrica de submarinos, país comprova potencial tecnológico na área de defesa. **Exame**, São Paulo, 01 mar. 2013. Disponível em: <https://exame.com/brasil/fabrica-de-submarinos-comprova-potencial-tecnologico-do-pais/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

WEISE, A. S. Brasil: una creación geopolítica. **El Deber**, Santa Cruz de La Sierra, 12 Mar 2010. Disponível em: <http://www.eldeber.com.bo/2010/2010-03-12/vernotacolumnistas.php?id=100311223116>. Acesso em: 1º de setembro de 2018.



## DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nosso sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: [bit.ly/cmmbbr](http://bit.ly/cmmbbr))

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: [info.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:info.cmm@eceme.eb.mil.br)

O manuscrito:

- 1) deverá ser original e inédito;
- 2) não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
- 3) não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

### Diretrizes para autores

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

### Foco e Escopo

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que publica artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

### Formatação

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

### Estrutura

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Limite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: [www.eb.mil.br](http://www.eb.mil.br). Acesso em: 02 abr. 2019.

### **Outras recomendações**

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

### **Citações e Referências**

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

### **Declaração de Direito Autoral**

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

### **Aviso**

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

## Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e suas agências relacionadas. Além de todos os funcionários envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com o Coleção Meira Mattos.

---

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação Acadêmica



Departamento de Educação e Cultura do Exército



Diretoria de Educação Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército



EB Conhecer





# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

---

Publicação



Edição

