

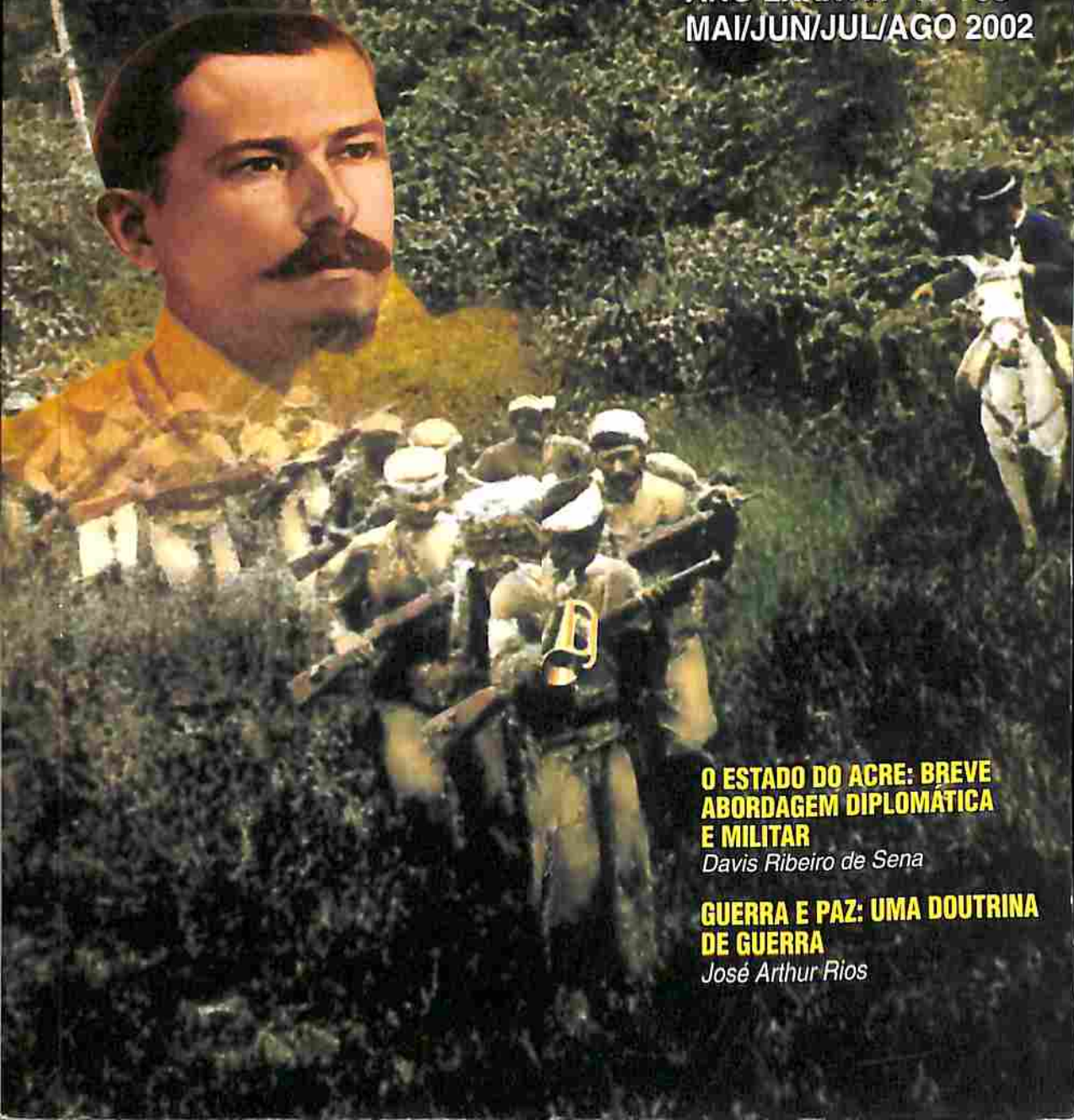
ISSN 0011-7641



A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

ANO LXXXVIII - Nº 793
MAI/JUN/JUL/AGO 2002



**O ESTADO DO ACRE: BREVE
ABORDAGEM DIPLOMÁTICA
E MILITAR**

Davis Ribeiro de Sena

**GUERRA E PAZ: UMA DOUTRINA
DE GUERRA**

José Arthur Rios



Título: A Defesa Nacional : revista de
assuntos militares e estu



320851

290637

v.833, n.793, maio/ago. 2002 BFD



Biblioteca do Exército

Cada vez mais a serviço dos ideais, dos valores
e das necessidades da cultura militar brasileira.

acesse

www.bibliex.eb.br

Editorial



Para lembrar um centenário

Inserida do contexto da Amazônia, a ocupação do Acre por população não-indígena só passou a ocorrer a partir da descoberta do processo de vulcanização, em 1884, fato importante para o emprego da borracha em escala industrial. O Acre passou, então, a ser favorecido pela concentração de seringueiras no seu solo, não só ao longo de sua extensa rede hidrográfica, nas chamadas várzeas de terras altas, como sobre os solos argilosos das terras firmes.

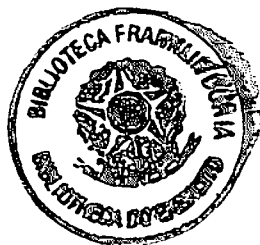
O vazio demográfico e a dificuldade de utilização da população indígena para o trabalho extrativo acarretaram a necessidade de imigração de mão-de-obra. A maior parte dessa mão-de-obra veio do Nordeste brasileiro, especialmente do Ceará, atingido pela seca em 1877/78.

Território de longa data disputado entre o Brasil e a Bolívia veria, então, reativado o conflito entre as partes, o Brasil favorecido pelo efetivo de compatriotas na área.

Tal conflito, supôs-se, seria contornado por uma nota do Ministério das Relações Exteriores considerando, naquela zona, a soberania da Bolívia. Porém, a população que ali vivia não aceitou a decisão adotada, defendendo pelas armas o território que ocupava, aventando, inclusive, sua emancipação.

Foi assim que, no dia 6 de agosto de 1902, teria início a Revolução Acreana, da qual resultaria a posse definitiva do atual Estado no Acre, com um acréscimo de quase 153.000km² ao território nacional. O Ministério das Relações Exteriores, todavia, faria valer a solução diplomática: pelo Tratado de Petrópolis, o Brasil indenizaria à Bolívia o pedaço de terra que passaria a pertencer-lhe em definitivo por dois milhões de libras esterlinas, e assumiria outras obrigações acertadas entre as partes.

Ao lembrar o transcurso, no corrente ano, do centenário do início da Revolução Acreana, A Defesa Nacional presta sua homenagem aos caboclos nordestinos, seus protagonistas centrais, a Plácido de Castro, que os liderou, e ao Barão do Rio Branco, que negociou com a Bolívia a solução diplomática que pôs fim ao conflito.



Sumário

EDITORIAL	1
O ESTADO DO ACRE: BREVE ABORDAGEM DIPLOMÁTICA E MILITAR	4
<i>Davis Ribeiro de Sena</i>	
GUERRA E PAZ: UMA DOCTRINA DE GUERRA	22
<i>José Arthur Rios</i>	
O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E SEUS REFLEXOS NO COMBATE MODERNO	34
<i>Marcos de Sá Affonso da Costa</i>	
SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA – SIVAM, PERSPECTIVA DA ECONOMIA DE DEFESA	42
<i>Carlos Wellington Leite de Almeida</i>	
POLÍTICA E ESTRATÉGIA NOS CONFLITOS DO SÉCULO XX	58
<i>João Cesar Zambão da Silva</i>	
REGIONALIZAÇÃO ECONÔMICA: A ALCA	65
<i>João Paulo de Almeida Magalhães</i>	
A NARCOGUERRILHA NA FRONTEIRA AMAZÔNICA, UMA QUESTÃO DE SOBERANIA E INTEGRIDADE TERRITORIAL	80
<i>Amadeu Martins Martu</i>	
O EMPREGO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS COMO SUPORTE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	97
<i>Ruy Cesar Brandi da Silva</i>	
COMENTÁRIOS	
O GENERAL VERNON WALTERS E O BRASIL	117
<i>Carlos de Meira Mattos</i>	
O HOMEM MAIS LÚCIDO DO BRASIL	119
<i>J. O. de Meira Pena</i>	
SOBRE O ESTADO PALESTINO, O “TIAR” E O “EURO”	121
<i>Manuel Cambeses Junior</i>	
REVISIONISMO HISTÓRICO	126
<i>L. P. Macedo Carvalho</i>	
ÍNDICE REMISSIVO	128



O Estado do Acre: breve abordagem diplomática e militar

*Davis Ribeiro de Sena**

RESUMO

Trata o artigo da questão acreana, desde a sua origem até a incorporação do território do hoje Estado do Acre à jurisdição definitiva do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Amazônia, Plácido de Castro, Barão do Rio Branco.

Taumaturgo de Azevedo foi o primeiro a enfrentar as marchas e contramarchas movidas por interesses externos não muito claros, que encobriam atitudes ocultas que contrariavam as realidades históricas e geográficas favoráveis ao Brasil. Plácido de Castro colocou, em pratos limpos, a intrincada dicotomia diplomática - empregando a força das armas, quando inevitável, nos momentos adequados - naquele instante de afirmação nacional. O Barão do Rio Branco jamais considerou a palavra "conquista", no entanto perseverou e definiu o Acre como solo incontestável do Brasil - legalmente e por meio de negociações bilaterais - concretizando o objetivo da grande maioria de seus habitantes, que optaram livre e irreversivelmente pela nacionalidade brasileira.

EM BUSCA DO EL DORADO

Tudo começou pelo natal do ano da graça de 1539, quando *El Gobernador Capitan General y Adelantado del Pirú*, Dom Francisco Pizarro, determinou ao seu irmão Gonzalo empreender uma formidável *bandera* composta por 180 fidalgos, inúmeros cavalos e cães de caça, cordas, ferramentas e pregos para a construção de embarcações, lhamas, ovelhas e porcos, 340 peões e 4.000 indígenas, instrumentos agrícolas e os indefectíveis arcabuzes e munições. Iam em busca do El Dorado e do País da Canela, segundo Cláudio de Araújo Lima.

Nada os detém na colossal investida, nem a fome cruel que enfraquece e desespera, fazendo-os alimentar-se de tudo que lhes caía nas mãos, inclusive pedaços de

* Coronel de Cavalaria e Estado-Maior. Sócio efetivo do IGHMB.

carne humana, devoradas às escondidas. Protegidos por uma tribo de índios pacíficos, às margens do Rio Coca, construíram um bergantim a duras penas, guarnecido por 50 aventureiros, 2 negros, 1 frade para cuidar das almas e outro para relatar a expedição (Gaspar de Carbajal) e tendo no comando *El Magnifico Señor Capitan General* Francisco de Orellana, *"partiu rio abaixo ao sabor da correnteza que leva à embocadura do Rio Marañon"* - ainda nas palavras do notável escritor citado - vencendo a torrente, as febres tropicais e os motins, além dos combates esporádicos com silvícolas invisíveis.

De repente, à foz do Rio Nhamundá depararam-se com o terrível desafio que os assombrou: *"mujeres guerreras que luchavan como diez hombres, muy blancas, altas y membrudas, que andan furiosas con los cabellos muy largo y entranzado, desnudas, tapando sus verguenzas"*, assim Frei Gaspar descreveu as fantásticas amazonas, já cego de um olho, arrancado por uma flecha, no tufão da refrega deflagrada em 22 de junho de 1541. Sua Majestade Católica, no trono de Valladolid - neto de Fernando VII de Castela, que herdara, aquele continente a descobrir, graciosamente das mãos amigas de um Papa espanhol - lia extasiada a incrível odisséia, sem imaginar que as terras descritas entusiasticamente pelo religioso seriam questionadas com denodo pelo êmulo mais frágil economicamente, porém estóico em suas atitudes, a realeza lusitana. Um ano mais tarde, o *mar dulce* do conquistador Vicente Iañes Pizón foi alcançado, porém quase cem anos se passaram salpicados de excursões castelhanas, até que, em 26 de outubro de 1637, o bandeirante luso, Pedro Teixeira, se dispôs a enfrentar a

correnteza em sentido contrário, rumo ao poente, conduzindo 47 pirogas tendo 20 remos cada, transportando 2.500 criaturas, entre brancos e índios, mulheres e crianças, escribas, militares e capelães, *"aguas arriba del rio de las Amazonas"*, até alcançar a Real Audiência de Quito.

Propiciou essa expedição - que traria muitos problemas diplomáticos à poderosa Espanha - a circunstância de que a fronteira entre os dois países tinha sido riscada do mapa, eis que o pequenino reino *"à beira mar plantado"* estava jungido à coroa de Madri, sob Felipe IV. Na embocadura do Rio Napo, o destemido navegante português acampou por alguns dias, rendeu homenagens ao soberano castelhano e fincou um pequeno marco que, mais tarde, se constituiria no mais palpável argumento favorável a Portugal, por ocasião da restauração e da partilha, estendendo os limites de sua colônia americana ao sopé dos Andes, bem perto do Oceano Pacífico.

Mas não ficou por aí a contínua e crescente disputa entre as duas nações ibéricas, desde que Sua Majestade Fidelíssima recuperara a soberania concedida por Suas Majestades Católicas (1668). O meridiano utópico de Alexandre VI (1493) tinha sido distorcido ao longo do tempo e acordos e mais acordos foram assinados e desobedecidos sem-cerimônia: Tratado de Madri (1750), Tratado do Pardo (1761) e Tratado de Santo Ildefonso (1777) foram os principais, um desfazendo o outro, e, finalmente, o de Badajoz (1801) parecia resolver as seculares pendengas.

Ledo engano: na maior floresta do mundo, desconhecida e cobiçada, entrechocavam-se as duas correntes colonizadoras agora robustecida a disputa por dois

novos fatores complicadores representados pela tentativa de interferência dos emergentes Estados Unidos da América, como potência mundial, e o surgimento de uma estranha seiva extraída do caule de uma das árvores mais encontradas nos confins da selva quase impenetrável - de valor econômico nada desprezível, apesar de seu preço vil - já do conhecimento dos nativos, que a aproveitavam até na iluminação de suas choupanas.

Vivíamos os primórdios do século XIX, entretanto as ambiciosas metrópoles transferiram o legado da profunda controvérsia pelas *tierras no descubiertas* - como as registravam os próprios mapas bolivianos - a dois de seus herdeiros sul-americanos: os jovens Império do Brasil e República da Bolívia, participantes na primeira linha do conflito pela extração do chamado *látex*, matéria-prima da borracha, um dos pilares modernos em que se assentaria o progresso industrial da humanidade. Inicialmente na indumentária, e a seguir como um dos componentes básicos para o automóvel, que substituiria as obsoletas carruagens hipomóveis, configurando um dos mais significativos passos na direção do desenvolvimento e do bem-estar social.

E voltaram os tratados... primeiramente o de Ayacucho - firmado em La Paz, em 27 de março de 1867 - lesivo aos interesses brasileiros, pois considerava bolivianas as milhares de léguas quadradas que integrariam o futuro Território do Acre e contrariava o reconhecido direito de posse pelo princípio do *uti possidetis* - admitido tradicionalmente por Portugal e Espanha - concretizado pela expedição fluvial do caboclo amazonense, Manoel Urbano da Encarnação (1861), iniciando

o deslocamento de famílias inteiras oriundas do saliente nordestino, em busca da fortuna ilusória da seringueira acreana, enquanto procuravam sobreviver à terrível seca acontecida em 1877.

"A perda do Acre será, para o Tesouro amazonense, a supressão de vultosas rendas provenientes dos impostos sobre a borracha, bem como dos polpidos impostos que derivam do avolumado movimento da praça de Manaus, onde negociam as firmas abastecedoras dos seringais. Será, enfim, o encerramento de uma fase de áureas larguezas e de alto estalão de vida mundana" (Cláudio de Araújo Lima).

A fronteira não foi demarcada no terreno, apesar das insistências da Bolívia buscando definir os limites entre os rios Madeira / Javari e suas fontes - agora endereçadas aos governantes da República dos Estados Unidos do Brasil - finalmente atendidas em 19 de fevereiro de 1895. Em pouco menos de dois anos de incessantes reuniões, a representação brasileira liderada pelo eminente Coronel Gregório Taumaturgo de Azevedo - muito firme na defesa dos seus pontos de vista - denunciou os dados geodésicos obtidos pelos bolivianos, suspendendo os trabalhos bilaterais de demarcação física do linde internacional.

Enfim, as negociações recomeçaram por intermédio do Capitão-Tenente Augusto da Cunha Gomes, integrante do 2º escalão da Comissão Taumaturgo, no final do mês de junho de 1897, e, pelo protocolo de 23 de setembro de 1898 o Brasil reconhecia que o território do Aquiri - alvo das discussões - era agora definido pela Linha Cunha Gomes, considerando-o bo-

liviano, ao tempo em que autorizava a instalação de uma alfândega daquele país, permitindo que seu enviado plenipotenciário, José Paravicini, fundasse o povoado de Puerto Alonso - em alusão ao presidente boliviano - para indignação dos brasileiros acreanos, que logo contestariam veementemente a situação imposta pelo Presidente José Ferraz de Campos Sales. Esse ministro estrangeiro rapidamente legislou sobre a navegação dos rios Purus, Iaco e Acre, internacionalizando-a, isto é, abrindo a exploração da borracha à bandeira estadunidense, além de estabelecer taxas aduaneiras e impostos de comercialização interna, o que deu início à desobediência civil, que se alastrou nos corações e mentes dos habitantes locais, brasileiros em grande maioria. Daí para a rebelião popular explícita chefiada pelo amazonense José Carvalho e deflagrada em 30 de abril de 1899 foi um simples passo, com lançamento de manifesto e tudo, forçando o governante boliviano a retirar-se para Manaus, abandonando o Acre à própria sorte.

Vale destacar a atuação oportuna da Comissão Mista Perúvio-Brasileira, cuja expedição partiu de Tabatinga em 17 de janeiro de 1874 (82 homens), visando a determinar as cabeceiras do Rio Javari, chefiada pelo Capitão-de-Fragata Luiz von Hoonholtz, futuro Barão de Tefê, pelo lado brasileiro, e concluída em 14 março do mesmo ano, trazendo apenas 55 remanescentes. Se por um lado não obteve dados geográficos definitivos sobre a principal nascente daquele rio lindeiro entre os dois países, por outro acalmou os ânimos, convencendo o presidente peruano da lisura do procedimento diplomático do Império, nos difíceis debates elucidativos

da questão acreana, bem como evitando uma possível aliança entre os dois países de língua espanhola, o que seria fatal ao interesse brasileiro.

UM ESTRANHO NO NINHO

Corria o ano de 1899, quando surgiu do nada, em Manaus, um personagem exuberante que parecia ter saído de repente das páginas de um criativo livro de ficção, ou do celulóide do mais mirabolante filme de Hollywood. Ousadia e desfaçatez não faltaram ao aventureiro espanhol, possuidor de um nome *pomposo e sonoro*: Dr. Luiz Galvez Rodriguez de Arias. Nascido em Cadiz, filho de um fidalgo almirante, apreciador das mesas de bacará e de finas bebidas importadas, muito bem humorado, envergando trajes elegantes e aristocrático monóculo, o comportamento perdulário de Dom Galvez, nas noitadas galantes do City Club, denunciava que possuía rendas portentosas, além dos parcos salários recebidos de empregos comuns que exercia como funcionário público e repórter *freelancer* de um jornal local. Entretanto, assim como aparecera, sumiu inesperadamente o elegante e boêmio doutor formado em ciências jurídicas pelas universidades de Sevilha e de Madri, que chegara a exercer cargo diplomático junto aos governos italiano e da Sérvia e trabalhara na embaixada de seu país em Buenos Aires. Finalmente, desembarcara em Belém do Pará munido de passaporte legal, bem como de uma carta de apresentação do ministro espanhol acreditado na capital imperial, dirigida ao cônsul boliviano que exercia o domínio político em Puerto Alonso, ao sul da linha Cunha Gomes, como vimos.

Poliglota, foi ele quem verteu do idioma espanhol para o inglês – comprometendo sua veracidade – o documento de ampla ressonância nas relações continentais latino-americanas, que assim veio a público:

1º Os Estados Unidos da América do Norte gestinarão por via diplomática da República do Brasil o reconhecimento dos direitos da República da Bolívia nos territórios do Acre, Perus e Iaco, hoje ocupados de acordo com os limites estabelecidos pelo tratado de 1867.

2º Os Estados Unidos da América do Norte se comprometem a facilitar à República da Bolívia o numerário e apetrechos bélicos de que esta necessite em caso de guerra contra o Brasil.

3º Os Estados Unidos da América do Norte exigirão que o Brasil nomeie dentro do corrente ano uma comissão que, de acordo com a Bolívia, deslinde as fronteiras definidas entre o Purus e o Javari.

4º O Brasil deverá conceder a livre navegação dos afluentes do Amazonas aos barcos de propriedade boliviana, assim como livre trânsito pela alfândega do Pará e Manaus às mercadorias destinadas a portos bolivianos.

5º Em recompensa aos seus bons officios, a Bolívia concederá aos Estados Unidos da América do Norte o abatimento de 50% dos direitos da borracha que sair com destino para qualquer parte da dita nação e este abatimento durará pelo prazo de dez anos.

6º No caso de ter que apelar para a guerra, a Bolívia denunciará o tratado de 1867, sendo então a linha limítrofe da Bolívia a Boca do Acre, e entregará o território restante, isto é, a zona compreendida entre Boca do Acre e a atual ocupa-

ção, aos Estados Unidos da América do Norte, em livre posse.

7º Os gastos que ocasionar uma guerra serão pagos pelos Estados Unidos da América do Norte, recebendo em hipoteca a renda das alfândegas bolivianas.

José Paravicini,
Ministro da República da Bolívia
e Enviado Plenipotenciário.

Luiz Trucco,
Cônsul geral da Bolívia no Pará.
Visto: Kennedy, Cônsul dos USA

Seja como for, estava ancorada no porto de Belém a canhoneira norte-americana *Wilmington* que, segundo boatos espalhados na Amazônia, fazia parte de uma secreta Esquadra do Atlântico, sob o comando do Almirante Howison. Em 9 de maio de 1899, zarpou a belonave com destino aos Estados Unidos da América e seu comandante Capitão Chapman Todd era o portador da mensagem acima transcrita ao Presidente Mac Kinley, daquele país. No dia seguinte, Dom Galvez não compareceu mais aos seus empregos e limitou suas atividades a conversações com os governadores dos estados do Pará e do Amazonas (Paes de Carvalho e Ramalho Júnior, respectivamente) além de Serzedello Corrêa, do Itamarati, tratando do arrendamento das terras litigiosas – fornecedoras da maior quantidade e da melhor qualidade do látex – a um sindicato de capitalistas internacionais, também indicado pelo incrível oportunista.

Até que, a bordo do navio-gaiola *Cidade do Pará*, patrocinado pelo Governador Coronel Ramalho Júnior, foi organizado, em 14 de julho de 1899, sob a forma

republicana, em homenagem ao 110º aniversário de um momento decisivo da história da humanidade, o Estado Independente do Acre, e o Dr. Luiz Galvez Rodriguez de Arias assumiu a Presidência, mesmo que, cavalheirescamente, tenha dito que o dirigente máximo do Estado recém-criado deveria ser de nacionalidade brasileira. Respalçado em consagradora aclamação popular – os acreanos, patrões e trabalhadores entendiam que o essencial era livrar-se do controle alfandegário da Bolívia – nas armas e munições, provisões e dinheiro postos à sua disposição, em quantidade jamais vista, por seringalistas e pelo governador do Estado do Amazonas, o ditador temerário começou a administrar: organizou uma milícia que se mostrou aguerrida, baixou decretos importantes – como o que criou o estandarte acreano, que perdura até nossos dias –, correspondeu-se com as principais nações do globo, nomeou ministros de Estado, pronunciou discursos inflamados, designou representantes diplomáticos no exterior e, principalmente, convenceu-se de que sua *buena dicha* o conduziria às páginas da História como o moderno conquistador ibérico das riquezas do El Dorado, superando seus antepassados desbravadores.

Seu império individual durou apenas cinco meses. Logo foi destronado por um de seus acólitos, tão ambicioso quanto ele e, em 8 de dezembro do penúltimo ano do século XIX, apreciava o belo céu do fugaz Estado Independente do Acre da janela da prisão onde fora recolhido por Antônio de Souza Braga, que ocupara seu lugar.

Continuemos. Dionísio Cerqueira – que demitira Taumaturgo de Azevedo – entregou a pasta das Relações Exteriores a Olinto

de Magalhães, burocrata graduado daquele ministério, que decidiu obedecer letra por letra o antigo Tratado de Ayacucho, submergido pela voragem dos acontecimentos, já que no quinquênio anterior à invasão nordestina a exportação da *hevea brasiliense* mal chegava às 10 mil toneladas (12 mil contos de réis), porém no último período de cinco anos (1893/7) ficou acima das cinquenta mil, atingindo o valor de trezentos mil contos de réis. Enquanto isso, o governador do Estado do Amazonas persistia em obter o apoio do Governo Campo Sales para fazer os vizinhos andinos desistirem de suas pretensões sobre o Acre. Para isso, contava com as participações entusiásticas de cidadãos brasileiros de prestígio como Lopes Gonçalves, Lauro Sodré, Serzedelo Correia, Rui Barbosa, Lauro Müller, Paula Freitas, Bernardo de Mendonça, Lúcio de Azevedo, Antenor Nascetes, Paulo de Frontim e tantas outras personalidades que argumentavam com brilhantismo em torno dos direitos nacionais naquele contencioso no Parlamento, nos jornais, nas sociedades culturais, nos clubes Militar e Naval, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, nas ruas, nas praças, por toda parte vozes patriotas e valentes solidarizavam-se com os acreanos – que se batiam para permanecer brasileiros – defendendo um patrimônio legado por Portugal, nas vésperas de ser dilapidado em razão de injunções políticas.

A luta continuava e, em 30 de outubro de 1899, foi confiada ao notável astrônomo Luiz Cruls uma segunda exploração às nascentes do Rio Javari – da qual participavam o Capitão-de-Fragata Acioli Lobato e o Capitão Tasso Fragoso – ao passo que o governo boliviano expedia uma coluna militar terrestre que marchou de La Paz em

direção à fronteira brasileira (14 de Julho de 1900) ao mando do próprio Ministro da Guerra Coronel Ismael Montes, acompanhada pelo Vice-Presidente da República Lúcio Perez Velasco, a mais poderosa até então, composta por unidades militares de elite das guarnições daquela capital e das cidades de Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra. Tal fato não evitou que ambos fossem aprisionados nos seringais brasileiros e mantidos sob custódia de 19 até 23 de outubro de 1900. Os confrontos violentos continuavam sem perspectivas de esmorecimento, enquanto não fosse dada uma solução diplomática que atendesse aos anseios das populações locais.

Posteriormente, tendo à frente o engenheiro civil Orlando Correia Lopes, foi organizada, em Manaus, a Expedição Floriano Peixoto – forte de 132 homens –, que passou para a História com o nome de *Expedição dos Poetas*, mercê dos inúmeros intelectuais que a compunham, nenhum deles possuidor de experiência militar, embarcando no velho gaiola *Solimões* e enquilhando para Caquetá. Se não dispunham de qualquer qualificação guerreira, possuíam muita disposição: em 24 de dezembro do mesmo ano, investiram Porto Acre, tirotearam durante três horas com os defensores entrincheirados e foram repelidos, em refrega de expressivas baixas: 12 atacantes e 4 defensores. Mais uma vez o Acre virou boliviano, fundamentado pelo direito gerado em Ayacucho e agora pela imposição das armas. Vale esclarecer que o último reduto *cauchero* capitulou em 24 de janeiro de 1903 e que somente em 17 de março daquele ano a vanguarda do Corpo de Ocupação do General-de-Divisão Antônio Olímpio da Silveira pene-

trou no território acreano. As últimas escaramuças ocorreram entre 18 e 26 abril de 1903. O Exército Brasileiro não participou da refrega e sua intervenção visou apenas a fazê-la cessar.

Ao exercer com desembaraço o papel de revolucionário de opereta, o afoito agente do governador amazonense trouxe à tona política – por intermédio de *charges* e caricaturas publicadas nos jornais e revistas do Distrito Federal e de São Paulo, peças musicais jocosas encenadas nos teatros, mas também por artigos e crônicas responsáveis nos periódicos – e despertou a atenção nacional, pela primeira vez, para a situação dramática que um punhado de brasileiros decididos enfrentavam nos rincões da floresta amazônica, disputando a ferro e fogo a posse ainda indefinida da rica goma elástica nativa, herança de um processo histórico longo e convulsionado, imposto pelas potências colonizadoras de além-mar.

Em 9 de março de 1900, o aventureiro atraído, portando seu indefectível monóculo e já com a saúde abalada pelo impaludismo, foi deposto pelo Governo Federal por intermédio da ação da flotilha fluvial – avisos *Tocantins* e *Jutai* e vapor *Cidade de Manaus* – comandada pelo Capitão-de-Mar-e-Guerra José Ramos da Fonseca e confinado na cidade do Recife, capital pernambucana. O Estado Independente do Acre foi extinto e seu território entregue à República da Bolívia, que logo procurou ocupar fisicamente a área litigiosa, aproveitando a calma política momentânea e insinuando-se nas boas graças da população.

“Felix Aramayo, ministro da Bolívia em Londres, não teve grandes dificuldades

na obtenção do contrato de arrendamento, assinando-o a 11 de julho de 1901 com *Frederick Wallingford Widtridge, incorporador dos capitais que têm origem inglesa e americana. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, de fato, é que estavam os maiores interessados na borracha do Acre.*

Na Presidência da The Bolivian Syndicate of New York City in North America, como ficou denominada a companhia, foi colocado um filho do Coronel Theodor Roosevelt, então presidente dos Estados Unidos, naturalmente o país de governo forte que não teria dúvida em defender os interesses de seus nacionais” (Luiz Felipe de Castilhos Goycochea).

A seguir, o Parlamento boliviano (21 de dezembro de 1901) ratificou o contrato pelo qual a soberania daquele país sobre o chamado território de colonias – Acre para os brasileiros – fora negociada ao *Bolivian Syndicate*, acima mencionado.

Acometido de acessos febris, Luiz Galvez tremia no leito e delirava em suas denúncias desacreditadas. A doença agravava-se, mas ele obteve empréstimos financeiros de várias origens que lhe permitiram fazer doações a igrejas e orfanatos, distribuir esmolas generosamente e comprar uma passagem de ida para a Europa. Todavia, seu fulgurante alto astral, antes infalível, abandonara-o para sempre.

A ESTRELA DO CAUDILHO

Nascido em 12 de dezembro de 1873 na Vila de São Gabriel, encrustada no pampa rio-grandense e hoje desvanecida por ser a *Terra dos Marechais*, José Plácido de Castro – paulista, condecorado in-

tegrante da *Legião das Tropas Ligeiras de São Paulo*, que expedicionara à República Oriental do Uruguai, na campanha cisplatina – recebeu o prenome do avô, segundo filho varão do Capitão de Cavalaria Prudente da Fonseca Castro, combatente na guerra da Tríplice Aliança (1864/70), recentemente finda. Orgulhava-se de sua linhagem militar, iniciada com o bisavô, brioso soldado de Sua Majestade, que contribuiu para a conquista do território da Missões, em 1801. Nunca deixou de ser monarquista, condição que o transformou num entusiasmado *maragato*, pelejando com os *pica-paus*, de arma na mão, por ocasião da Guerra Civil Brasileira (1892 / 5). Mas essa é outra história...

Aos 7 anos de idade (1881), o segundo José Plácido manuseou a cartilha e a tabuada na escola de sua cidadezinha, iniciando seus estudos. No entanto, a morte prematura do pai quatro anos depois, levou-o a trabalhar atrás do balcão de um *bolicho* gabrielense, mas foi logo encaminhado aos bancos secundários para ocupar seu primeiro emprego humilde de ajudante de ourives e, finalmente, auxiliar de cartório, na vizinha localidade de São Francisco de Assis. De emprego e emprego, em 27 de dezembro de 1889, o neto do Major José Plácido de Castro assentou praça no 1º Regimento de Artilharia de Campanha, o lendário *Boi de Botas*, aquartelado em sua terra natal, transferindo-se poucos meses após para a Escola Tática e de Tiro de Rio Pardo. Em 1892, graduado 2º sargento, retornou à sua unidade de origem.

Matriculado no ano seguinte na Escola Militar de Porto Alegre, o jovem voluntário revelou-se bom aluno. Aparentemente um simples desfile militar, a Proclama-

ção da República deixara marcas profundas de desunião, representada por conspirações e resistências política e armada em diversos setores da sociedade brasileira. No Estado do Rio Grande do Sul, detonou uma revolução sangrenta que questionava a autoridade do Marechal Floriano Peixoto, vice-presidente no exercício da Presidência da República, em razão da renúncia do titular Marechal Deodoro da Fonseca. O movimento revoltoso se alastrou a outros estados da Federação, aliado a setor expressivo da Marinha de Guerra (Nota do autor: em livro intitulado *O Grande Desafio Brasileiro (1892/5)*, o autor estudou esse doloroso episódio da História do Brasil, cuja integridade territorial esteve ameaçada). Pois bem.

O aluno Plácido de Castro fazia parte da minoria federalista que compunha o corpo discente, e a grande maioria de republicanos, por intermédio de arrebatado manifesto, solicitou o fechamento daquela escola de formação – imediatamente atendido pelo Ministro da Guerra – para que cadetes, oficiais e praças pudessem reforçar as fileiras legais no conflito fratricida então deflagrado. O vibrante documento não recebeu sua assinatura, levando-o à detenção no 13º Batalhão de Infantaria (Porto Alegre), daí conduzido ao Corpo de Transporte (Bagé) e destacado semanas depois para a guarnição de Rio Negro, proibido de portar arma de fogo. Reabilitado, ao fazer uma ronda nas linhas avançadas do dispositivo, abandonou as forças legalistas e dirigiu-se aos federalistas, na linha de contato, comparecendo à presença do General Joca Tavares, que aceitou de bom grado sua adesão.

Mostrou ser um soldado disciplinado e valente, concluindo sua experiência revo-

lucionária ostentando os galões de major aos 21 anos de idade, e assim se apresentou ao comandante do 6º Distrito Militar – e emissário presidencial para assinar a paz definitiva – General Galvão de Queiroz, conseqüência da derrota maragata (federalista), em 1895. Extintas as forças rebeldes, recolheu-se a São Gabriel pelo curto período de um ano e, anistiado, foi convocado pelo Exército para servir no Colégio Militar do Rio de Janeiro, como inspetor de alunos. Não foi feliz em suas tarefas, sendo exonerado após incidente constrangedor com o catedrático Barão Homem de Melo (1898), para ser admitido na Companhia Docas de Santos (São Paulo), a chamado de um amigo. Nesse momento, juntou-se a dois companheiros para viajar a Manaus, capital amazonense, *onde se amealhava fortuna em pouco tempo*. Seria o início da grande aventura de sua vida.

Há registro de que, em 28 de fevereiro de 1899, o moço aventureiro abandonara o emprego santista e, em maio de 1900, encontrava-se na Amazônia, de onde se deslocaria ao Ceará em busca de tratamento médico, regressando no começo de 1902 para encabeçar o movimento armado dos migrantes brasileiros no Acre. Depois da assinatura do Tratado de Petrópolis, rumou para a capital federal e visitou São Gabriel, Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires, já proprietário de amplos seringais. Bem-sucedido comerciante, sem deixar a política, exerceu o cargo de prefeito do Departamento do Alto Acre (julho de 1906 / março 1907), segundo seu irmão e biógrafo Genesco de Castro.

A passagem como bedel pelo Colégio Militar não fora em vão: assimilara conhe-

cimentos rudimentares de Geografia, de História e de Matemática, que muito valeram na nova profissão de agrimensor que adotara e com a qual chegara ao Acre, incentivado pelos engenheiros civis Orlando Lopes e Gentil Norberto, que mostravam espírito combativo em suas atitudes.

Acometido de beribéri, presenciara os verdadeiros desatinos de Dom Galvez e as lutas acirradas de caucheros contra seringueiros e mateiros, provavelmente desde 1899, mas foi, a partir de 2 de julho de 1902, data de sua aclamação como comandante-em-chefe de forças militares ainda inexistentes – talvez por ser o único brasileiro com experiência de guerra –, que assumiu a direção do destino político do Estado Independente do Acre, por ele fundado em 7 de agosto, à frente de 33 homens, após destituir o governante boliviano de Xapuri, no dia anterior. Naquele ano, amargou seguidos reveses no enfrentamento direto com os adversários, entretanto, em 7 de dezembro, derrotou-os no combate de Costa Rica, precursor do cerco que estabeleceria em torno de Porto Acre, a partir de 15 de janeiro de 1903, já liderando expressivo efetivo de oitocentos brasileiros e forçando a escapada da diretoria do *Bolivian Syndicate* para Belém – de onde nunca mais voltaria –, que recebera indenização de 110 mil libras esterlinas, pagas pelo Tesouro Nacional.

A vitória se concretizou com o despacho do Chanceler Rio Branco – alma de soldado e monarquista assumido – três dias depois, ao embaixador brasileiro em La Paz, comunicando que declarara litigiosa a área existente acima do paralelo 10° 20', que seria ocupada por forças expedicionárias do Exército. As tropas estrangei-

ras citadas se renderam sem luta (24 de janeiro) e quatro dias depois o Coronel José Plácido de Castro foi empossado como governador do Acre Meridional pelo Governo Federal, atritando-se com o General Olímpio da Silveira, governador do Acre Setentrional. Brasil e Bolívia concertaram um *modus vivendi* temporário, preparatório do iminente Tratado de Limites de Petrópolis (17 de novembro de 1903), firmado por José Maria da Silva Paranhos – do alto de sua lucidez – e Claudio Pinilla, que resolveu definitivamente aquela ferrenha disputa territorial.

Foi emboscado em 9 de agosto de 1908, falecendo dois dias depois, vítima de um crime de natureza essencialmente política. Os criminosos foram identificados, mas o Poder Judiciário jamais se pronunciou a respeito da covarde tocaia, malgrado o atentado fosse praticado na presença de um promotor público e de um advogado militante. Literalmente caiu do cavalo, alvejado por dois tiros traiçoeiros, um dos quais atingiu-lhe mortalmente a coluna vertebral, em sombrio recanto de um seringal. Ocultos pela volta da picada, os 14 assassinos dispararam uma chuva de balas, para se certificarem do êxito da ignomínia, abrigados pelo momentâneo anonimato da madrugada. Os restos do último caudilho jazem numa tumba evocativa no campo santo da cidade de Porto Alegre.

O BARÃO QUE FEZ HISTÓRIA

No instante em que o conselheiro Rodrigues Alves assumiu o governo do país, em 15 de novembro de 1902, sucedendo a Campos Sales, o ambiente nacio-

nal estava em ebulição. No Rio de Janeiro, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, no Ceará, no Amazonas e no Pará, havia movimento entusiástico do povo pelos feitos de Plácido de Castro. Organizavam-se batalhões patrióticos para marcharem em auxílio dos acreanos. Os jornais estampavam, cada dia, artigos vibrantes, procurando fazer com que o governo atentasse para o drama que se desenrolava nas florestas da Amazônia. Os oradores populares, em longos comícios, alinhavam protestos contra a inação confortável dos governantes. Ninguém, em verdade, se conformava com a atitude assumida e mantida pela União Itamarati. Era esta a temperatura emocional encontrada pelo Barão do Rio Branco, ao ser investido ministro das Relações Exteriores, no dia 2 de dezembro daquele ano.

As manifestações que lhe tributaram desde sua chegada da Europa, na véspera, fizeram-no compreender que elas não se tratavam apenas de homenagem ao advogado vitorioso nos contenciosos das Missões e do Amapá, mas ao homem forte em quem se depositava a esperança de que também iria resolver em definitivo a infundável questão pela posse do Acre.

Não terá sido enganosa essa compreensão. José Maria da Silva Paranhos, antigo professor de História e de Corografia do Brasil, era, antes de tudo, um espírito positivo, de lutador honesto e leal de atitudes, enérgico quando necessário, dedicado ao trabalho, porém apreciador dos momentos alegres da vida.

“O consulado em Liverpool, as comissões na Rússia, na França e nos Estados Unidos, as legações na Suíça e na Ale-

manha não haviam deformado aquele simpático e desabusado Juca Paranhos das serestas e brindes no Alcazar do antigo Rio de Janeiro de meados do século passado. O fardão vistoso de diplomata não conseguira afeição aquela alma de mosqueiteiro diserto e generoso nos moldes convencionais da diplomacia de simples boas maneiras. O cosmopolitismo de Paris, Berlim e Nova York não tinham desnacionalizado o inexcedível biógrafo do General Barão de Cerro Largo, o estudioso da batalha do Passo do Rosário, o erudito das “Efemérides Brasileiras”. Tudo leva a pensar, aliás, que Rio Branco foi soldado furtado às fileiras. Não sei se alguma vez ele terá confessado isso; sei, porém, como toda gente, que o 2º Rio Branco agiu sempre sob a inspiração de um espírito eril, espírito dominador, espírito militar” (Goycochea).

O fato é que, desde a investidura no cargo, se inteirou dos problemas visando a resolvê-los, arrematando o que Plácido de Castro já havia feito pelas armas, equiparando sua ação à do campeador. Claudio Pinilla, o astuto diplomata boliviano acreditado junto ao Governo do Rio de Janeiro, percebeu, de pronto, logo no primeiro contato com o novo chanceler brasileiro, que a situação se modificara radicalmente, ditando os novos rumos diplomáticos a serem seguidos.

A presença de Rio Branco no Itamarati, de fato, transmudara o ambiente que não é mais propício a negações, a tergiversações, ameaças veladas, ironias mal dissimuladas. As palavras passaram a ser ouvidas com respeito e tomadas na acepção insofismável, clara, incisiva. As palavras e

os atos. É que Rio Branco não usava perifrases; votava horror ao circunlóquio, indo diretamente ao ponto nevrálgico de cada assunto que tivesse de solucionar.

Aquele telegrama à Legação Brasileira em La Paz, expedido de Petrópolis em 18 de janeiro de 1903, basta para retratar sua personalidade. No documento, destacou todas as atividades recentes: analisou a partida de Pando para o Acre com a intenção de esmagar os brasileiros, únicos habitantes da região; deu a justa inteligência ao malfadado *Tratado de 1867*, condenando a interpretação anterior; cogitou do contrato que a Bolívia havia assinado com o *Bolivian Syndicate*; e finalmente declarou litigioso o território compreendido entre o paralelo de 10° 20' e a linha Cunha Gomes.

O Presidente Juan Manoel Pando, apesar disso, talvez não acreditando em informações recebidas, permitiu que seu Ministro da Guerra, três dias depois de recebido o telegrama de Rio Branco (21 Jan), partisse com tropas em direção ao Acre e ele próprio, cinco dias após, também se pôs a caminho para aquela região, igualmente acompanhado de força armada, não obstante a péssima situação da política interna boliviana. Visava a vingar as derrotas de que tivera notícia e possivelmente salvar a guarnição de Porto Acre – que pensava ainda em mãos bolivianas –, além de tornar efetiva a entrega do território ao sindicato *yankee*, para o recebimento da primeira prestação ajustada: oitocentas mil libras inglesas.

O transe – é de se convir – foi angustioso para o primeiro magistrado da nação andina. Para se poder ausentar da capital, tivera que desterrar o Vice-Presidente da

República Anibal Capriles e, em cada dia de marcha, chegavam-lhe notícias alarmantes de La Paz, cuja situação piorava sempre. Em 5 de fevereiro, estando em Mapiri, de tal gravidade foram as notícias recebidas que resolveu regressar imediatamente, fazendo-se acompanhar pelo 5º Batalhão de Infantaria. Chegando, porém, a Palechuco, mudou de opinião e voltou sobre os próprios passos, pelo caminho de Tumupasa com metade do dito corpo. A outra metade mandou que seguisse para La Paz. Mais para diante, ordenou o regresso do Ministro Ismael Montes (ainda Goycochea).

Foi em caminho, já nas vertentes das Cordilheiras, que soube da capitulação de Porto Acre e da invasão da Bolívia por Plácido de Castro, que, segundo as versões que lhe chegaram, já teria ocupado Girona e Bela Flor, dispondo-se a marchar sobre Puerto Rico.

Enquanto o Presidente da Bolívia marchava para o Acre, o Barão, concretizando suas palavras, aconselhava o Presidente Rodrigues Alves a mandar efetivar a ocupação do Acre Setentrional, isto é, parte do território ao norte do paralelo de 10° 20'. O General-de-Divisão Antônio Olímpio da Silveira – veterano do Paraguai e coronel comandante da artilharia na campanha de Canudos (1896/7) – recebeu a incumbência e seguiu, sem perda de tempo no cumprimento da missão. Em 17 de março, sua vanguarda, sob o comando do Major Gomes de Castro, penetrava no Acre, acampando em Empresa, e, em 3 de abril, era o próprio comandante-em-chefe desse Corpo – também nomeado governador do Acre Setentrional – que chegava a Porto Acre. Sua força de ocupação era com-

posta por duas Brigadas de Infantaria (15ª, 27ª, 36ª e 40ª Batalhões de Infantaria) apoiadas pelo 4º Grupo de Artilharia de Campanha e reforçadas por uma Companhia da Polícia do Amazonas. Ao todo, 2.891 homens – se os quadros da tropa do Exército estivessem completos –, aos quais se acrescentariam 191 praças policiais.

O armamento era moderno, empregado no assédio ao arraial de Canudos, no final do século XIX: fuzis *Mauser* (1894) e *Mannlicher* (1888), metralhadoras *Nordenfelt* (1891), canhões *Krupp 75* (1890), de procedência européia, além de rações de campanha enlatadas, fardamento, equipamento e material de acampamento de recente distribuição. O comandante-em-chefe, talvez por suas convicções florianistas, entrou em rota de colisão com o governador do Acre Meridional e desarmou os combatentes acreanos, recolhendo todo material bélico e logístico, logo repostos por seu substituto, nomeado pelo Ministro da Guerra João Nepomuceno de Medeiros Mallet, que o demitira. Uma divisão naval, sob o comando do Almirante Alexandrino de Alencar, igualmente enviada ao extremo norte, só mais tarde chegaria a Belém do Pará.

A ocupação militar do Acre Setentrional deu novas características ao teatro de operações e constituiria fator diplomático decisivo para ulteriores resoluções, fruto da sensibilidade e do talento de José Maria da Silva Paranhos. Ao término da luta ali travada, contabilizaram-se elevadas perdas de preciosas vidas humanas de ambos os lados em presença, o prejuízo econômico foi acentuado e o confronto político e diplomático quase conduziu as duas repúblicas fraternas à insensatez da guerra.

A QUESTÃO ACREANA (CRONOLOGIA)

1834 – Falha a primeira tentativa boliviana junto ao Governo brasileiro, por intermédio do General Mariano Armaza, para resolver a questão de limites entre a Bolívia e o Brasil.

1841 – Não obtém êxito a tentativa brasileira junto ao Governo boliviano, chefiada pelo conselheiro Duarte da Ponte Ribeiro, com o mesmo fim.

1852 – Manoel Urbano da Encarnação, brasileiro, descobre o Rio Aquiri ou Acre, penetrando-o até muito além de sua foz no Purus.

1857 – João Rodrigues Cametá, também brasileiro, sobe o Rio Acre, mais uma vez.

1861 – João da Cunha Corrêa, outro brasileiro, penetra novamente o mesmo rio.

1863 – Frustra-se a missão confiada a Rego Monteiro para tratar dos limites do Brasil com a Bolívia.

1865 – Continuam as explorações brasileiras no Rio Acre e seus tributários.

1866 – 10 de outubro. É massacrada no Javari a subcomissão brasileiro-peruana, dirigida pelo Capitão-Tenente João Soares Pinto e Manoel Rouac Paz Soldan, encarregada de explorar esse rio, determinando a posição de sua nascente principal.

1867 – 27 de março. É assinado em La Paz o acordo de limites entre Brasil e Bolívia, conhecido como Tratado de Ayacucho, concertado pelos ministros brasileiro Lopes Neto e boliviano Mariano Munõz.

1874 – 17 de janeiro. Parte de Tabatinga, às margens do Rio Solimões, a comissão brasileiro-peruana visando a explorar e determinar a fonte principal do Rio Javari.

Chefiar-na, respectivamente, o Capitão-de-Fragata Antônio Luiz von Hoonholtz, futuro Barão de Tefê, e o Capitão-de-Fragata peruano Guilherme Blake.

14 de março. A comissão exploradora do Javari estabelece que a nascente principal desse rio estaria a 07° 01' 17,5" de latitude sul e 74° 08' 27,7" de longitude oeste do meridiano de Greenwich.

1877 – 3 de abril. Chegam ao Acre os primeiros povoadores, todos cearenses, que se estabelecem em terras próximas à foz do Rio Purus.

1886 – 28 de julho. O Ministro boliviano Francisco Vellarde, em conferência na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, em presença do Imperador Pedro II, declara que o Rio Aquiri ou Acre não havia sido descoberto, mas que o seria em breve...

1895 – 19 de fevereiro. Foi assinado no Rio de Janeiro, pelos ministros do Exterior do Brasil Carlos de Carvalho e da Bolívia Frederico Diez de Medina, o protocolo para a demarcação da fronteira entre os dois países, aceitando ambos a posição da nascente do Javari estabelecida por Tefê e Blake, em 1874.

29 de setembro. Os comissários brasileiro e boliviano, Tenente-Coronel Gregório Taumaturgo de Azevedo e Coronel Juan Manoel Pando, encontram-se em Caquetá, no Estado do Amazonas, e encetam os trabalhos de demarcação da fronteira.

1897 – 6 de março. Taumaturgo de Azevedo em ofício datado de Manaus endereçado ao Ministro do Exterior, General Dionísio Cerqueira, anuncia a exploração do Javari, declarando que sua fonte seria muito mais ao sul.

1898 – 11 de janeiro. O Capitão-Tenente Augusto da Cunha Gomes entre-

ga ao Ministro do Exterior o relatório da reexploração do Javari, incluindo nesse trabalho que a nascente principal do rio estaria a 07° 11' 48,10" de latitude sul e 73° 47' 44,5" de longitude oeste.

23 de setembro. A Bolívia obtém do Governo brasileiro permissão para instalar alfândega no Acre.

19 de dezembro. O Ministro boliviano no Rio de Janeiro, José Paravicini, chega a Manaus para combinar com o governador do Amazonas a instalação de uma alfândega mista no Acre.

1899 – 2 de janeiro. O Ministro boliviano Paravicini, em pessoa, funda, com solenidade, Puerto Alonso, 4 1/2 milhas além do local por onde passaria a linha divisória com o Brasil, que não havia ainda sido demarcada, ali instalando a alfândega.

4 de janeiro. É dessa data o decreto baixado pelo Ministro Paravicini dispondo sobre a navegação no Acre e em outros rios.

30 de abril. O advogado e jornalista cearense José Carvalho, à frente de um grupo de acreanos, depõe o delegado nacional boliviano deixado pelo Ministro Paravicini.

14 de julho. Luiz Galvez, em Puerto Alonso, proclama a independência do Acre, declarando-o Estado soberano, do qual se faz presidente. O Acre estava acéfalo desde a deposição e partida do delegado boliviano.

... de outubro. Parte de La Paz uma expedição chefiada por Andrés Muñoz para ocupar o Acre.

30 de outubro. É assinado no Rio de Janeiro, pelo Chanceler Olinto de Magalhães e pelo Ministro boliviano Salinas Vegas, um novo protocolo para a demarcação da fronteira.

8 de dezembro. Antônio de Souza Braga, seringalista acreano, depõe Luiz

Galvez do governo que exercia sobre o Acre e se instala, ele próprio, no poder.

20 de dezembro. Morre, em Manaus, Pedro Kramer, quando se dirigia ao Acre para assumir o cargo de delegado da Bolívia, para o qual havia sido nomeado pelo ministro plenipotenciário junto ao Governo brasileiro. Substitui-o Ladislão Ibarra, que viaja imediatamente de Manaus para Puerto Alonso.

1900 - ... de janeiro. Antônio de Souza Braga impede a mão armada que Ladislão Ibarra assuma o governo, expulsando-o do Acre.

2 de fevereiro. Novamente Luiz Galvez assume o Governo, devolvido espontaneamente por Souza Braga.

9 de fevereiro. Chega a Porto Acre (ex-Puerto Alonso), o navio de guerra *Jutai*, sob o comando do Capitão-Tenente Raimundo Ferreira, credenciado também como vice-cônsul do Brasil na localidade. Por não encontrar Governo boliviano, regressa a Manaus, dois dias depois.

... de março. Ancora em Porto Acre uma *esquadilha de belonaves brasileira*, composta pelos *Tocantins e Jutai*, sob o comando do Capitão-de-Mar-e-Guerra José Ramos de Azevedo. Acompanha a flotilha um navio de propriedade do Estado do Amazonas, no qual viaja o secretário de Finanças desse estado, Lopo Neto. Leva ao Comandante Ramos de Azevedo a ordem de depor Luiz Galvez do Governo do Acre, o que é feito.

14 de julho. Parte de La Paz o Vice-Presidente da Bolívia Perez Velasco, nomeado delegado extraordinário no Acre. Acompanha-o o Ministro da Guerra, Coronel Ismael Montes, que vem à frente do Batalhão *Independência*.

... de setembro. A Expedição Muñoz chega ao Acre, investindo-se Andrés Muñoz no poder.

19 de outubro. O Vice-Presidente Velasco e o Ministro Montes atingem por terra a aldeia Empresa, na margem do Rio Acre, acompanhados de uma escolta. O Batalhão *Independência* ficara em Riberalta. Seguem em canoas, nesse mesmo dia, rumo a Porto Acre. Entre as duas localidades são aprisionados por Gentil Norberto e Pedro de Souza Braga.

23 de outubro. Os revolucionários brasileiros libertam o Vice-Presidente Velasco e o Ministro Montes. O primeiro continua a viagem para Porto Acre; o segundo segue para Riberalta, em busca do Batalhão *Independência*.

6 de dezembro. Combate no Cajueiro entre brasileiros e bolivianos.

12 de dezembro. Os revoltosos ao mando de Antônio de Souza Braga atacam em Empresa o Batalhão *Independência*.

24 de dezembro. Porto Acre é atacado pela *Expedição dos Poetas*, vinda de Manaus, no vapor *Solimões*. Depois de algumas horas de tiroteio, aquela tropa se retira do campo de luta em direção a Caquetá.

25 de dezembro. A Expedição dos Poetas é atacada e destruída em Caquetá pelo brasileiro Manoel Felício, à frente de um grupo de mateiros, pretextando que precisava das armas para atacar os bolivianos.

1901 - ... de fevereiro. O Batalhão *Independência* regressa à Bolívia. O Vice-Presidente Perez Velasco e o Ministro Ismael Montes também abandonam o Acre, seguindo para Manaus juntamente com André Muñoz. No Governo, fica o Tenente-Coronel Pedro Salazar.

11 de junho. É assinado em Londres o convênio de arrendamento do Acre ao *Bolivian Syndicate*, conhecido como Contrato Aramayo.

17 de setembro. Chega ao Acre e assume o Governo o Coronel Manoel Canseco.

Final de 1901. A Comissão Mista Brasília-Boliviana, organizada para explorar o Rio Javari e localizar sua nascente, chefiada por Luiz Cruls e Ballivan, executa essa missão, verificando que a cabeceira do curso de água em questão está a 07° 06' 55" de latitude sul e 73° 47' 30,6" de longitude oeste, posição que seria confirmada em 1926 pelo Almirante Ferreira da Silva.

1902 - 3 de abril. Desembarca em Porto Acre, assumindo imediatamente o Governo, o cidadão boliviano Lino Romero, designado especialmente para fazer entrega da região aos delegados do *Bolivian Syndicate*.

23 de junho. Plácido de Castro, que está demarcando o seringal Vitória, acima de Xapuri, toma conhecimento pelos jornais do arrendamento do Acre.

25 de junho. A seguir, enceta sua viagem de propaganda revolucionária rio abaixo.

29 de junho. O chefe rebelado chega a Bagaço e segue para Bom Destino.

30 de junho. Plácido de Castro atinge Bom Destino e segue por terra para Caquetá, no território brasileiro.

2 de julho. Reunião em Caquetá dos próceres revolucionários, ficando combinada a luta contra os estrangeiros. Plácido de Castro é aclamado comandante-em-chefe das forças a serem organizadas.

6 de agosto. O caudilho, encabeçando uma partida de 33 homens, depõe as autoridades bolivianas de Xapuri.

7 de agosto. Plácido de Castro proclama a soberania política do Acre e institui o novo país com o nome de Estado Independente do Acre.

25 de agosto. Os revolucionários comandados pelo Coronel José Galdino infligem grande derrota aos bolivianos liderados pelo Capitão Gonçalo Moreno, em Santa Cruz.

18 de setembro. Os acreanos, sob a direção de Plácido de Castro, numerando 63 homens, são derrotados por um batalhão boliviano (180 homens), comandado pelo Tenente-Coronel Rozendo Rojas, num ponto próximo a Volta da Empresa.

21 de setembro. O Tenente-Coronel Hermógenes Ibanez derrota uma partida revolucionária em Telheiro.

24 de setembro. O Major Ladislão Ferreira da Silva, à frente de 96 homens, repele em Bom Destino um ataque de 120 bolivianos comandados pelo Coronel Manoel Canseco.

3 de outubro. Plácido de Castro é aclamado general pelas forças revolucionárias. Recusa, porém, a honraria. No mesmo dia, constituindo várias colunas, estabelece o cerco de Volta da Empresa, onde se havia entrincheirado o Tenente-Coronel Rozendo Rojas.

7 de outubro. O vapor *Independência*, armado em guerra pelos bolivianos de Volta da Empresa, rende-se aos brasileiros.

16 de outubro. Capitula também a guarnição de Volta da Empresa, depois de 11 dias de luta. Os 160 prisioneiros são expulsos do Acre.

10 de novembro. Nicolas Suarez, com oitenta homens, vence uma coluna revolucionária em Igarapé da Baía, matando 48 deles.

12 de novembro. O mesmo Nicolas Suarez bate Manoel Alves em Montevideú.

18 de novembro. O Coronel Plácido de Castro derrota as forças do Tenente Julio Galioso, em Santa Rosa, no Rio Abunã.

2 de dezembro. O Barão do Rio Branco assume a pasta do Exterior.

7 de dezembro. Os brasileiros conduzidos pelo Coronel Plácido de Castro derrotam os bolivianos do Capitão Frederico Roman, entrincheirados em Costa Rica, no Rio Tahuamanu.

1903 - 15 de janeiro. Plácido de Castro à frente de oitocentos homens estabelece o sítio de Porto Acre, sede da Delegacion Nacional, defendido por vários corpos de tropa e civis armados bolivianos.

18 de janeiro. A comitiva do *Bolivian Syndicate* - que vinha assumir o governo da região -, ciente dos sucessos no Acre, regressa apressadamente da cachoeira do Purus, onde estava, para Belém do Pará, de onde se retira do país. Telegrama do Barão do Rio Branco ao ministro brasileiro em La Paz comunica que o Governo havia tornado litigioso o território acima do paralelo de 10° 20', devendo ocupá-lo com forças do Exército.

21 de janeiro. O Presidente da República da Bolívia, Capitão General Juan Manoel Pando, juntamente com o Ministro da Guerra, Coronel Ismael Montes, à frente de uma coluna militar, deixa La Paz rumo ao Acre.

24 de janeiro. As tropas bolivianas sitiadas em Porto Acre rendem-se ao Coronel Plácido de Castro. As perdas em combate de nove dias foram as seguintes: 200 bolivianos mortos, 200 feridos e 400 prisioneiros; 18 mortos e 45 feridos, pelo lado brasileiro.

28 de janeiro. Plácido de Castro foi aclamado governador do Estado Independente do Acre.

17 de março. O Major Gomes de Castro penetra no Acre à frente da vanguarda do Corpo Expedicionário Brasileiro.

21 de março. É assinado em La Paz o *modus vivendi* entre o Brasil e a Bolívia para a suspensão das hostilidades no Acre, até que fossem resolvidas as questões pendentes de limites.

3 de abril. O General Olímpio da Silveira chega ao Acre assumindo o governo do Acre Setentrional, isto é, do território acima do paralelo de 10° 20'.

10 de abril. O Governador Plácido de Castro transfere a sede de seu governo para Caparatá, uma vez que lhe cabe apenas o território abaixo do paralelo 10° 20', que fica conhecido como Acre Meridional.

... de abril. Plácido de Castro - informado da aproximação do General Pando - invade a Bolívia pelo Tahuamanu com a intenção de atacá-lo na localidade de Palestina.

18 de abril. A vanguarda de suas tropas (sessenta homens) toma contato com as forças de Pando que se haviam entrincheirado em Puerto Rico.

24 de abril. O General Pando, com apenas dois ajudantes-de-ordens, abandona Puerto Rico, por terra, a pé.

26 de abril. Enquanto a vanguarda dos acreanos, sob o comando do Coronel José Brandão, combate com os bolivianos em Puerto Rico, impedindo-lhes que avancem ou recuem, Plácido de Castro, em Girona, prepara-se para marchar com o grosso de seu efetivo, a fim de dar o golpe final. Nesse dia, chega o Major Gomes de Castro com mensagem do General Olímpio da Silveira para ele e para o General Pando, comunicando a assinatura do *modus vivendi*.

27 de abril. No momento em que o emissário do general brasileiro avista Puerto Rico, é levantada a bandeira branca, para fazer idêntica comunicação aos atacantes da praça.

17 de novembro. Assinatura, em Petrópolis, do Tratado de Limites entre o Brasil e a Bolívia, concertado pelo Barão do Rio Branco e por Claudio Pinilla, ministro plenipotenciário daquela República.

26 de dezembro. O Congresso boliviano aprova o Tratado de Petrópolis.

1904 – 25 de janeiro. A Câmara dos Deputados do Brasil aprova o mencionado Tratado.

12 de fevereiro. O Senado Federal brasileiro ratifica o Tratado com a Bolívia.

7 de abril. O Governo da União, em decreto dessa data, dá organização administrativa ao Território do Acre. ☉

BIBLIOGRAFIA

- BALDIVIESO, Pastor. *La Campaña del Acre*;
 BARBOSA, Rui. *O Direito do Amazonas*;
 CALMON, Pedro. *História Social do Brasil*;
 CALÓGERAS, Pandiá. *Formação Histórica do Brasil*;
 CASAS, Alvaro de las. *Galvez*;
 CASTRO, Genesco de. *O Estado Independente do Acre e Plácido de Castro*;
 CUNHA, Euclides da. *Peru versus Bolívia*;
 GOYCOCHEA, Luiz de Castilhos. *O Espírito Militar na Questão Acreana*;
 GUANABARA, Alcindo. *A Presidência Campos Sales*;
 LIMA, Cláudio de Araújo. Plácido de Castro: *Um Caudilho Contra o Imperialismo*;
 POMBO, Rocha. *História do Brasil*;
 PORTO SEGURO, Visconde de. *História Geral do Brasil*;
 REIS, Arthur Ferreira. *A Questão do Acre*;
 RIO BRANCO, Barão de. *Relatório do Ministro do Exterior (1902/3)*.

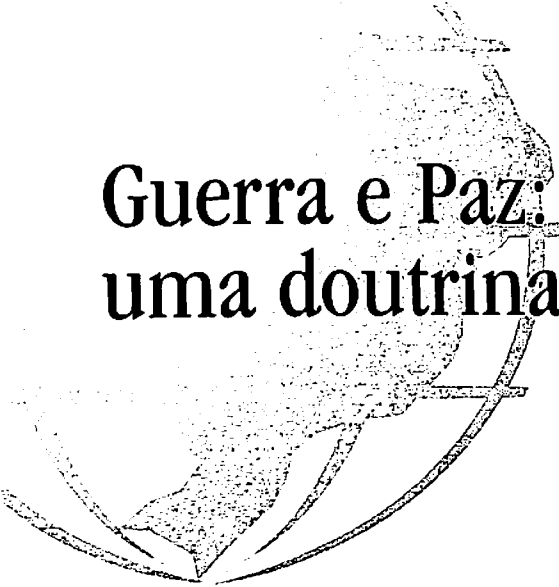


Diretoria de Assuntos Culturais



Fortaleza de Santa Cruz

Estrada General Eurico Gaspar Dutra, s/nº
 Jurujuba – CEP: 24370-370
 Tels.: 2710-7840 e 2711-0166
 Visitação: diariamente das 9h às 17h



Guerra e Paz: uma doutrina de guerra¹

José Arthur Rios*

RESUMO

Com base em três correntes de pensamento e opinião, o artigo debate a compatibilidade da guerra moderna com uma norma ética ou jurídica; a possibilidade de o irracional da guerra ser dobrada à racionalização de uma ética em nossos dias.²

PALAVRAS-CHAVE

Realismo, militarismo, pacifismo, guerra justa, guerra legítima.

Em meados do século XIX, o Conde Leon Tolstoi publicou seu clássico em que realçava a vitória da vida sobre o morticínio da guerra. Não ingressara ainda na crise espiritual que o levaria a exaltar a paz e pregar um reino de Deus sem igreja e sem dogmas. Participara quando jovem de uma das guerras mais sangrentas e inúteis do século, a da Criméia, que deixou, na lembrança dos pósteros, uma roupa – a jaqueta, chamada *cardigan*, em honra a um dos seus heróis – e o poema de Lorde Tennyson sobre um dos seus episódios marcantes – a carga da Brigada ligeira, de triste memória.

Marcou uma mudança na natureza dos conflitos militares. Assim como a invenção da pólvora tornara fúteis as pesadas armaduras medievais, o emprego do canhão e da metralhadora tornaria obsoletas as cargas de cavalaria, e vão seu heroísmo. Depois da Revolução Francesa, a guerra do Antigo Regime, dos gestos nobres, reais ou fictos – *tirez les premiers messieurs les anglais* –, cedeu espaço aos conflitos de povos, depois de nacionalidades, cujo protagonista maior não era o homem – o soldado –, mas o cidadão em armas, parte de uma coletividade militar e militante.

Nesses novos cenários das guerras do século até a Segunda Guerra Mundial, desdobram-se implacáveis carnificinas, desde a Guerra Civil americana, não menos cruel por ser civil, até o conflito de 1914 a 1918,

* Sociólogo.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² Transcrição de artigo da Revista do IGHMB nº 61/2001.

que incendiou a Europa e eliminou milhões. Fato novo, a guerra não era mais de povos em busca de independência ou liberdade, soldado contra soldado, assunto exclusivo de profissionais, mas era total, arrastando ao morticínio, indistintamente, militares e civis, substituindo os alvos estratégicos por cidades inteiras, adrede escolhidas, como objetivos preferenciais da nova arma, o avião de bombardeio, o míssil capaz de vencer distâncias dantes impensáveis e atingir populações até então imunes à agressão direta.

Na medida em que as nações se incorporavam em Estados, os interesses nacionais se despersonalizavam na chamada *razão de Estado* que nada tinha a ver com as aspirações de paz e estabilidade da sociedade civil e tornava a guerra, para os povos, destino inexorável. Os Estados passaram a encarnar ideologias conflitantes e seu confronto assumiu caráter radical. A guerra nuclear tornou-se realidade e pesadelo, anunciando um apocalipse histórico, onde seria tragada a civilização, pela destruição de suas cidades exemplares. Relegado o emprego das armas nucleares como *ultima ratio*, passaram os conflitos a se dividir em convencionais e terminais, locais e globais, estes postergados pela intervenção das organizações internacionais, dos *blocos* ou da diplomacia.

Dentro dessa ordem de coisas, as doutrinas da paz, como a própria arte militar, tinham de sofrer revisão. Seria a guerra moderna compatível com uma norma ética ou jurídica? Seria possível a continuidade de uma ética da guerra, longamente elaborada pela filosofia medieval e pela Escolástica dos séculos XVI e XVII? Ou teríamos de confiar os conflitos armados ao

arbitrio da lei do mais forte, ao evolucionismo darwiniano da luta pela vida, ao determinismo materialista do choque de classes ou ao ceticismo indiferente dos relativistas? Em suma, pode o irracional da guerra ser dobrado à racionalidade de uma ética?

Consciente ou inconscientemente, algumas correntes de pensamento e opinião tentaram responder a essa pergunta. Dentre elas, pela importância e difusão, três se destacam. A primeira seria o *Realismo*, que um autor define como *reação contra a poderosa e difundida tendência de aplicar juízos morais, normas e prescrições ao domínio das relações internacionais sem contestar as inúmeras restrições que lhe impõem as realidades e complexidades do Poder*. Essa corrente teria hoje por inspirador o teólogo protestante Reinhold Niebuhr e seria antitética ao idealismo ou utopismo – embora, para nós, ao contrário, constitua fruto da mesma árvore.

Um bom representante dessa corrente seria Kissinger, que criticou a política internacional norte-americana, desde o Presidente Wilson até a Segunda Guerra Mundial e a concepção do equilíbrio de poder, definindo-a, depreciativamente, como idealista ou utópica. A corrente realista rejeita a sujeição da Política à Ética, afirma a autonomia radical da política internacional como campo de forças opostas e contrastantes.

Segundo Kissinger, foi o abandono, para ele indesculpável, dessa concepção realista que explicaria o desastre norte-americano no Vietnã.

É claro que os autores da vertente realista rejeitam qualquer restrição ética à guerra, considerando inevitáveis seus horrores, resultantes da própria natureza dos conflitos na Idade Moderna. A luta arma-

da, expressão de forças, seria, necessariamente, amoral. Para o realista seria utópica a imagem do soldado compassivo e contido, elaborada por Santo Agostinho. Na realidade, por trás dessa discordância, paira uma concepção do Poder, dominante em vários autores contemporâneos e radicada em Maquiavel, que o considera intrinsecamente mau. Mau, mas inerente à natureza humana, portanto, inevitável, o que os leva a justificar os excessos da guerra e, até, o emprego da tortura.

Outra corrente de pensamento seria o *Militarismo*, que se caracteriza pela valorização da guerra a qualquer preço e superestima, na sociedade, o papel do militar enquanto tal. Sua marca seria o gosto perverso, a volúpia da guerra (*lust for war*), o traço dominante do militarismo moderno. Daí as guerras *missionárias*, tipo cruzada, de finalidade redentora ou salvífica. Essa tendência reflete o processo de secularização dos valores religiosos na cultura moderna, como é o caso do Fundamentalismo islâmico. Transforma toda guerra internacional em guerra civil. Assim ocorreu na Revolução Francesa e na Revolução Russa. As guerras socialistas, de redenção do proletariado oprimido – de Lenin a Fidel Castro –, são outras tantas manifestações dessa perversão ideológica. O militarismo, de cepa nacionalista ou socialista, implica o desprezo pela vida do soldado combatente e conduz, via de regra, à guerra total, à desumanização e demonização do inimigo. Poderíamos alinhar frases de líderes comunistas divinizando a Revolução e minimizando as perdas humanas, e isso de Mao a Paul Pot.

A exaltação da força e do heroísmo, comum a todos os fascismos, macaquea-

dos pelo nosso Integralismo, baseia-se no desvalor da vida humana, descartável ante os superiores interesses do Estado leviatã. É uma dilatação insensata do eu, que nada tem a ver com o heroísmo cristão, manifesto em tantos santos e mártires, feito de imolação e sacrifício. Os lours que colheram esses heróis, de Santo Inácio a Kolbe, não são medalhas de quinquilharias, mas o puro metal da santidade.

Não menos oposto a tudo isso é o antibelicismo dos pacifistas. É difícil para muitos entender que o Pacifismo não é em si mesmo doutrina cristã e que se acha até no pólo oposto à teoria cristã da guerra. Apesar de aspirações aparentemente idênticas – a de um estado de paz –, diverso é o preço que estão dispostos a pagar. Os pacifistas subordinam toda guerra a uma paz ideal, defendem uma renúncia moral indiscriminada ao conflito armado. Para eles o dever de não resistência é absoluto, não comporta exceções. Santo Agostinho entendia a mensagem de Cristo – escândalo para os pagãos, de oferecer a outra face ao agressor – como conselho de perfeição aplicável pelo indivíduo na sua vida pessoal; mas não extensiva ao soldado enquanto age numa função pública, na qualidade de defensor do Estado ou da comunidade política, perante o agressor injusto. O mesmo se aplicaria à polícia na defesa da ordem contra o crime ou ao cidadão comum quando se configura uma situação de legítima defesa.

O pacifista recusa à *outrance* qualquer argumento em defesa da guerra. Quando muito, o chamado *pacifismo contingente* aceita, em teoria, a validade ética da agressão armada, mas, na prática, nega legitimidade ao episódio bélico concreto.

É o caso do repúdio, em nossos dias, à guerra nuclear, considerada, em qualquer caso, imoral. Já a mesma rejeição não inclui a guerra convencional. Para muitos, a forma moderna da guerra total leva-os à condenação radical de toda guerra, em nome da solidariedade internacional, da humanidade ou dos direitos humanos, embora por aí se venham a validar novas opressões e injustiças.

O pacifista, como o militarista, tem a seu favor a retórica, que é de todos os tempos. Recusa qualquer possibilidade de limitação moral à guerra. Era esta a posição de Tolstoi. Falecido antes da Primeira Guerra Mundial, não viu seus horrores, descritos, para expiação e escarmento, em tantos clássicos – no alemão Eric Maria Remarc, como no inglês Robert Graves ou no comunista francês Henri Barbusse – e no maior deles, em *Os Thibault*, de Roger Martin du Gard.

Nesse conflito de rara brutalidade e estupidez, na guerra das trincheiras, provaram-se armamentos de alta capacidade de destruição, ceifaram-se vidas humanas, toda uma juventude, alemã, inglesa, francesa, depois norte-americana, deixando no rastro da luta os infinitos cemitérios de Flandres. Nessa guerra tecida de ódios e interesses inconfessáveis, a massa predominou sobre o indivíduo, como nos exércitos, a organização reduziu a zero o ser humano. Como falar no próximo, quando o poder de fogo neutraliza a distância entre os exércitos? Não é de estranhar que os pacifistas surgissem moralmente engrandecidos desse conflito.

Não pararam, todavia, na condenação da guerra. Levam sua crítica a extremos de reprovar todo tipo de violência, sobretudo

do a cometida pelo Estado no combate ao crime e subversão, chegando a recusar à sociedade o direito de legítima defesa. Algumas denominações cristãs condenam, até, nesses casos, o uso da força para eles contrário ao mandamento universal do amor. Essas idéias marcaram o pacifismo militante e até revolucionário de nossos dias, de Gandhi a Thomas Merton, dos orientais, dos hinários dos *hippies* na década de 1970 – embora neste último caso o preceito *faça o amor não faça a guerra* lograsse conotação literal, muito pouco espiritual. Para conter a violência que, segundo esses pacifistas, permeia toda sociedade, é necessário nada menos que uma revolução, isto é, o emprego da mesma violência agora resgatada de toda impureza, santificada pelo desejo imoderado de paz.

As correntes aqui descritas revestem aspectos semelhantes à teoria tradicional da guerra. Dela, no entanto, as separam profundas divergências. Contra o realismo, os partidários da guerra justa defendem a validade de uma limitação moral do conflito, tanto no que tange aos recursos empregados (*jus ad bellum*), como à conduta da guerra (*jus in bello*). Não aceitam o critério absoluto do fato consumado em face dos princípios. Não só os princípios devem refletir-se na realidade fática, como esta, em ricochete, deve orientá-los; isto porque, para eles, se deve levar em conta as contingências políticas e militares que precedem e cercam o conflito. No dizer de Jacques Maritain – *rejeite-se o moralismo mas defenda-se a moral* –, se a guerra é uma atividade humana, não há como fugir à sua natureza ética. Excluir a moral do campo das relações internacionais seria, portanto, grave erro.

Pela mesma razão, não se pode aceitar a tese dos militaristas que vêem na guerra um fim em si mesma, uma forma de ordenação da sociedade desarrumada. O triunfalismo radical desses autores ameaça valores éticos permanentes e libera forças destrutivas da civilização.

Finalmente, o pacifista repele os fundamentos da guerra justa, vendo em todo conflito armado uma empresa imoral, resistente a qualquer regulamentação ética. Ora, na tradição da guerra justa, o conflito armado pode ser moralmente justificável, não só em princípios, mas em fatos – o que, para o pacifista, não passa de confortável acomodação, nada menos que um escândalo da razão.

Mas que princípios seriam esses? E, antes de mais, quem os descobriu e formulou na ordem do pensamento? Dizer que esses princípios são cristãos *stricto sensu* é dizer muito e dizer pouco. Embora formulados pelo pensamento cristão de Santo Agostinho a Santo Tomás de Aquino, depois renovados pela Escolástica do século XVI e XVII, por Francisco de Vittoria e por Francisco Suarez, os princípios da guerra legítima remontam à Antiguidade pagã e alguns deles também aparecem na obra de filósofos que pouco ou nada têm a ver com a tradição da Igreja Católica.

A verdade é que se trata de princípios de moral e direito natural, cuja lei básica não está, como muitos julgam, nos caprichos e improvisos da consciência individual, mas num código que lhe é exterior e transcendente. Cícero já ensinava que uma guerra devia ser necessária para ser justa. Os estóicos, que pregavam a unidade do gênero humano, consideravam a guerra uma afronta. A historiografia ro-

mana está cheia de protestos e indignações ante episódios bélicos motivados pela ruptura de um pacto, isto é, de um compromisso moral.

Tito Livio, por exemplo, que, nessa matéria, teve inúmeros discípulos, esforçava-se por demonstrar o bom direito de Roma em todas as guerras que travou. Se a hipocrisia, como quer um moralista, representa o cumprimento do vício à virtude, essa obsessão de justificativa mostra o esforço de concertar o torto pelo direito. Até Mussolini seguia essa tradição ao tentar demonstrar ao mundo o direito limpo da Itália em bombardear os abexins. Idéias da guerra legítima repontam em pensadores modernos como Hobbes, Spinoza, Hegel.

No entanto, é de justiça afirmar que os princípios da teoria se encontram primeiro no Quinto Mandamento, *Não matarás*, depois relembado e reafirmado no Sermão da Montanha. A tradição patristica dividiu-se em duas correntes. Uma dos que, como os pacifistas de nossos dias, condenavam absolutamente a guerra – Tertuliano, Orígenes, Lactâncio; outra com Santo Ambrósio e Santo Agostinho, que defendiam, em certos casos, a legitimidade da guerra para o cristão. As perseguições dos primeiros tempos do Cristianismo e, sobretudo, a associação durante o Império Romano, da carreira militar a práticas e submissões idolátricas, justificavam o radicalismo dos primeiros *Pais da Igreja*. A paz de Constantino, mudando essas condições históricas, abriu caminho para uma conciliação entre o exército das armas e a vocação cristã.

Em Santo Agostinho (354-430) já se encontra não só a afirmação de que pode

haver guerra justa e que é possível, até obrigatório, ao cristão delas participar; mas ainda todos os elementos da doutrina da guerra legítima já se encontram – embora de forma difusa e dispersa, é verdade, nessa obra enorme. Santo Tomás, a rigor, não inovou, mas deu largo passo, ao incluir a guerra como capítulo integrante da moral, versando-a precisamente no tratado sobre a Caridade – aquela virtude do preceito famoso de São Paulo – três são as virtudes, a fé, a esperança e a caridade, e, a maior delas, é a caridade – pensamento que, aliás, um escritor baiano e apressado atribuiu a Jacques Maritain.

Santo Tomás abre a discussão, como é seu método, com uma pergunta: será sempre pecado mover a guerra? Responde que não. E sobre os ombros de Santo Agostinho constrói a doutrina da guerra legítima. Mas, para que uma guerra seja justa carece de três condições: (a) a autoridade do Príncipe – hoje diríamos de uma autoridade legítima, que a autoriza – o que desde logo exclui a legitimidade da guerra privada, do feudo; (b) uma causa justa, isto é, que o inimigo tenha cometido uma injustiça, agressão ou invasão; e (c) uma intenção reta, ou seja, a correção de um crime ou, simplesmente, a promoção da paz. Assim, o poder de declarar guerra surge de uma delegação da comunidade à autoridade constituída; mas, desfechada a guerra, sua condução sofre ainda limitações, contrárias ao excesso, à crueldade, à

O poder de declarar guerra surge de uma delegação da comunidade à autoridade constituída; mas, desfechada a guerra, sua condução sofre ainda limitações, contrárias ao excesso, à crueldade, à sede de ambição e de domínio. Se a injustiça da guerra for evidente, resta ao súdito o direito de desobediência, o que hoje se chama desobediência civil.

sede de ambição e de domínio. Se a injustiça da guerra for evidente, resta ao súdito o direito de desobediência, o que hoje se chama desobediência civil. *Se para o súdito – hoje diríamos cidadão – a injustiça da guerra é evidente*, escreve o teólogo Francisco de Vittoria (1492-1546), *não lhe é permitido bater-se, mesmo ante a ordem do Príncipe*. Se injusta a guerra, suas vítimas são inocentes; e, em caso algum, é permitido vitimar inocentes.

Vittoria, espanhol, desdobra a doutrina tomista, dando-lhe forma moderna. Podem mudar as palavras, a doutrina é a mesma. Assim Jacques Leclerc define as três condições da guerra: causa justa, necessidade, isto é, impossibilidade de obter reparação por outro meio que não a força armada, e a proporção entre os meios empregados e a gravidade da injustiça a reparar.

Francisco Suarez (1548-1617), jesuíta e espanhol, concordava nos mesmos motivos, recusando-se a admitir o caráter intrinsecamente mau das guerras e defendendo a moderação na paz – o que nos previne contra as rendições incondicionais e suas calamitosas conseqüências, fonte de vinditas e ressentimentos que tornam a guerra processo infinito só resolvido pela força. A guerra só é aceitável quando visa a restabelecer um estado de direito. A doutrina ganhou corpo com Hugo Grocio, com pensadores iluministas e liberais que se afastaram da perspectiva pessimista de

Heraclito a Maquível e a Nietzsche, e que julga a guerra não só uma consequência inevitável da maldade intrínseca na natureza humana - *Homo hominī lupus* - e assim por diante - valor permanente, fator de engrandecimento do homem. Assim, todos os apologistas da razão de Estado que se substituiu à ordem moral e à noção de bem comum.

Os teólogos católicos e os humanistas, como os pensadores iluministas de Rousseau a Kant, passaram a discutir as condições da paz. Não podiam prever as radicais transformações do mundo moderno; o fenómeno do nacionalismo e a conseqüente mudança na composição dos exércitos, não mais de mercenários adequadamente treinados e caros - o que obrigava os generais a poupá-los - agora a nação em armas, nação contra nação; nem o imperialismo colonialista; ou a evolução das tecnologias de guerra, a criação de armas cada vez mais mortíferas a serviço de uma concepção massificante e total da sociedade, mercadejadas ou contrabandeadas por industriais sem escrúpulos.

A soberania nacional, tomada como absoluta, e seus egoísmos passaram a ser a pedra de tropeço no caminho dos esforços de paz, tornando a solução armada uma ameaça permanente e, com as armas atômicas, pesadelo e angústia das populações civis, levando até ao obscurecimento ou esquecimento dos princípios da guerra legítima.

A criação de organizações internacionais - primeiro a frustrante Liga das Nações, depois a Organização das Nações

Hoje, a ameaça parte das máfias que compram mísseis e bombas no varejo do mercado internacional, ou de ditadores irresponsáveis do Terceiro Mundo, que não hesitarão em usá-las para fazer valer sua ambição de poder, ou, pior, dos fundamentalismos religiosos.

Unidas - parecia realizar velha aspiração dos pacifistas que, desde Kant, clamavam por um governo mundial, uma forma de constituição, capaz de dirimir os conflitos entre nações. A divisão do mundo em dois

blocos, ambos brandindo, façanhudos, seus arsenais de armas nucleares, parecia dar razão aos realistas e à doutrina da dissuasão. Por um vislumbre de razão a guerra nuclear não aconteceu. Hoje, a ameaça parte das máfias que compram mísseis e bombas no varejo do mercado interna-

cional, ou de ditadores irresponsáveis do Terceiro Mundo, que não hesitarão em usá-las para fazer valer sua ambição de poder, ou, pior, dos fundamentalismos religiosos.

Nada disso invalida a regra moral, ao contrário, reforça a necessidade de sua aplicação esclarecida. A afirmação da necessidade de autoridade legítima tornou-se imperativa no mundo ameaçado por grupos terroristas e pelas máfias. O uso legítimo da força é pré-condição de uma sociedade civilizada. Faz-se mister que o ato de guerra assuma caráter público e legal; e venha em apoio a uma ordem internacional, não sua contrariedade.

É o que distingue o direito à resistência do direito à revolução, diferença que provoca reações alérgicas nos revolucionários de todos os tempos, jacobinos ou marxistas. E naqueles, muito próximos de nós, leigos e clérigos, que usam o conceito de *conscientização*, de emprego parcial e sectário - contra uma suposta falsa consciência ou hegemonia - no sentido do italia-

no Gramsci, espécie de ilusão ou alienação coletiva induzida, de cima para baixo, por estruturas sociais ou culturais opressivas. É o caso da teologia da libertação ou de seu pedagogo Paulo Freire. A chamada conscientização é, na realidade, uma forma de induzir no povo mal disfarçada ideologia revolucionária marxista.

A construção da teoria da guerra justa não parou na Idade Média, como muitos pensam, nem é criação de idea-

listas alucinados que voltam as costas às duras realidades da história. Ao contrário, vem sofrendo, sem alteração nas suas linhas mestras, constante readaptação às novas contingências da modernidade. Nem Vittoria, nem Suarez – que tinham diante dos olhos apenas o cerco de cidades, a redução de seus habitantes pela fome e a derrubada dos seus muros pelo canho-neio de exércitos e armadas, nenhum deles podia prever o bombardeio aéreo de concentração que eliminou do mapa cidades inteiras.

A tradição da guerra justa não é velharia de brechó, mas núcleo vivo de debates e reflexões. O Professor Andrew J. Coates, inglês, em livro recente (*The Ethic of War*, 1997), entende que essa teoria representa a *tradição intelectual dominante no pensamento ocidental quanto à moralidade da guerra e seus princípios ajudaram a plasmar o direito internacional*. Aponta a atualidade do princípio da autoridade legítima e também o da justa causa, este hoje obscurecido pela moral relativista e pragmatista, dominante em matéria de relações internacionais como

Na guerra das Malvinas, valores morais mais que interesses materiais entraram em jogo – o que muito dificultou a ação do Governo da Sra. Thatcher, que a intentou.

em tudo mais, e pela importância assumida pelo Estado. Permanece, no entanto, como critério central na avaliação moral do conflito, como ficou demonstrado na Segunda Guerra Mundial. *Numa guerra, afirmou Vittoria no século XVI, ambos os lados podem estar de boa-fé, mas só em um deles a causa é justa. No mundo imperfeito, afirma, por seu lado, o Professor Coates, justiça e injustiça, valores absolutos, não existem.* Mas

injusta será a guerra que beneficie unilateralmente um Estado em detrimento da comunidade internacional. Nem será injusta, por definição, qualquer iniciativa bélica ou agressão.

Tampouco será justa a guerra que prejudique o Estado agressor, *toutes choses étant égales d'ailleurs*. É o princípio da proporcionalidade ou simetria moral quando a guerra visa a restabelecer um equilíbrio. Longe do raciocínio estreito de custos-benefícios, essa simetria não é quantificável como imaginava delirantemente Bentham, na sua aritmética moral. Na guerra das Malvinas, valores morais mais que interesses materiais entraram em jogo – o que muito dificultou a ação do Governo da Sra. Thatcher, que a intentou.

É claro que a guerra deve representar um último recurso após a aplicação de sanções econômicas, o isolamento do agressor, o bloqueio de seus portos, desde que não venham a prejudicar a ação militar, no caso de se tornar necessária. Podem ter sucesso ou não. As gestões diplomáticas e a intervenção das Nações Unidas parecem ter falhado na tentativa de dissuadir Sadam

Hussein de invadir e ocupar o Kuwait, o que precipitou a guerra do Golfo, onde morreram cem mil homens.

A idéia de proporcionalidade volta na discussão sobre a condução da guerra, a graduação dos meios empregados. Consta-se hoje a validade, ainda na guerra das Malvinas, do episódio do afundamento do cruzador argentino *General Belgrano* pelo submarino *Conqueror*, da Marinha inglesa. Muitos julgam o ataque - em que pereceram mais de trezentos marinheiros argentinos - desproporcionado ao efeito que se pretendia causar, portanto, desnecessário e cruel. Teria sido ato político e não militar. Contesta a Marinha inglesa argumentando que não fora o afundamento do *Belgrano*, toda a estratégia da operação e o desembarque estariam em perigo. Cabe aos estrategistas do futuro decidir a questão.

A imunidade dos não-combatentes, ponto essencial da doutrina, constitui outro problema candente. É toda a vulnerabilidade da população civil ante a capacidade destrutiva das armas modernas. Mas que serão hoje na guerra total os não-combatentes? Até onde a população civil - operários da indústria, particularmente das fábricas de armamentos, burocratas e tecnocratas, elementos de retaguarda mas atuantes, partidários e sectários - será responsável ou não pela continuidade do conflito? O emprego de milícias civis, a infiltração da quinta-coluna tornam difi-

cil a discriminação entre combatentes e não-combatentes outrora fácil pelo simples uniforme. O inocente, o *non-nocens*, isto é, o que não prejudica, nem sempre é sinônimo de sem culpa. A guerra total cria a responsabilidade total.

O emprego de milícias civis, a infiltração da quinta coluna tornam difícil a discriminação entre combatentes e não-combatentes outrora fácil pelo simples uniforme. O inocente, o non-nocens, isto é, o que não prejudica, nem sempre é sinônimo de sem culpa. A guerra total cria a responsabilidade total.

Os estudiosos da moral da guerra recorrem, nesses casos, ao princípio do duplo efeito que subordina a consequência danosa do ato a sua intenção maior; o que não se confunde com a máxima grosseira segundo a qual os fins justificam os meios. O que está em questão é a estrutura moral objetiva, o ato em si, daí a importância da intenção do agente.

Conceitos aparentemente abstratos iluminam a discussão, muito prática, que se trava em torno da legitimidade do bombardeio de alvos civis, cuja intenção não é o massacre de populações, mas a derrota do inimigo. O problema de fácil solução, no caso, por exemplo do apoio da Força Aérea à invasão do continente europeu pelos aliados, complicou-se com o uso estratégico do poder aéreo que veio a ampliar a área visada pelas bombas, como no caso do ataque às indústrias Renault pela RAF, em 1942. O bombardeio de precisão passou a ser substituído pelo de saturação, o que torna difícil a avaliação pela regra do duplo efeito, completada agora pela de *necessidade*. Assim, a mudança na estratégia aérea inglesa em 1942 que passou do bombardeio de precisão contra a Alemanha ao bombardeio maci-

ço de cidades. Foi o caso da destruição de Hamburgo, em 1943, levado a efeito pela RAF com o propósito de atingir a população civil nas áreas residenciais – o que foi conseguido pela eliminação de cinquenta mil habitantes, número equivalente ao de civis ingleses mortos durante toda a guerra. Nem se fale no bombardeio de Dresden que se atribui a erro estratégico. Por outro lado, as bombas V-2 lançadas sobre Londres pelos alemães não discriminavam civis de militares, donas de casa e soldados.

De maior consequência, no entanto, foi o lançamento da bomba atômica sobre Hiroshima e Nagasaki, fato brutal que pôs em dúvida o destino da civilização e questionou sua mesma essência. O impacto moral da bomba deu força e novo argumento aos pacifistas. Valorizou os opositores da resistência moral que se recusavam ao serviço militar por motivos de consciência, direito que hoje passou a ser respeitado em vários países. O pânico causado pela bomba levou muitos a considerá-la, nem mais nem menos, que o sinal de um apocalipse da civilização e a defender um ideal de paz a qualquer preço, que se igualaria a uma rendição incondicional. Lorde Russel, leia-se, o matemático de bom tamanho e filósofo popular Bertrand Russel, defendia a tese de que uma capitulação seria preferível à guerra termonuclear. Esta selaria o destino da civilização. Segundo Raymond Aron, o filósofo confundia nessa opinião o risco do apocalipse com a sua certeza.

Aron, por sua vez, julgava que não se conseguiria suprimir totalmente o risco da guerra termonuclear nem por meio do desarmamento, nem pela corrida arma-

mentista. Seria eliminado, segundo ele, teoricamente, por um Estado universal. Aron escrevia na época (1962) em que o conflito dos dois grandes chegava ao auge. Os pactos de suspensão das experiências nucleares desanuviaram a atmosfera tensa sem se ter de chegar ao Estado mundial, sonho dos pacifistas de todos os tempos. O conflito entre as duas superpotências terminou, após a queda do Muro, pela hegemonia de uma delas, resultado de uma superioridade científica e tecnológica que ainda incomoda muitos.

De fato, é assustadora a distância entre a guerra convencional, seja qual for a arma empregada, e um conflito termonuclear. A diferença qualitativa, antes de mais nada quantitativa: uma tonelada de bombas de TNT lançadas sobre a Alemanha causou, em média, entre 1940 e 1945, trezentas mil vítimas. Uma bomba atômica de 20 quilotons (equivalente a vinte mil toneladas de TNT), causou, em Hiroshima, dezenas de milhares de mortos. Calcula-se que uma bomba termonuclear de alguns megatons, explodindo sobre o centro de Paris – *quod Deus avertat* – provocaria milhões de mortes. Essa mudança de escala seria uma catástrofe para agressor e agredido. Mas como lembra Aron, *o custo da servidão, para um povo ou uma cultura, pode ser mais elevado que o custo da guerra, mesmo de uma guerra atômica.*

A Igreja e os esforços incessantes dos seus pontífices em prol da paz tentaram corrigir esses desequilíbrios. Já em sua Mensagem de Natal, de 1951, Pio XII lembrou: *Mais que ninguém deploramos a crueldade monstruosa das armas modernas... Mas não incidimos numa espécie de materia-*

lismo prático, de sentimentalismo superficial, vendo o problema da paz única, ou principalmente sob o prisma da existência ou da ameaça de tais armas... Unindo estreitamente a questão das armas materiais ao problema da paz, cometeríamos o erro de desprezar o aspecto primeiro, a questão espiritual que acarreta todo perigo de guerra...

A doutrina da Igreja, nessa matéria, mantém-se inabalável em seus princípios. A Constituição Apostólica *Fidei depositum*, de 11 de outubro de 1992, que publicou o chamado *Catecismo da Igreja Católica*, ao tratar do Quinto Mandamento, dedica parágrafo especial à salvaguarda da paz. Define-a com Santo Agostinho, como *a tranquilidade da ordem*, imagem na terra da paz do Cristo e afirma a validade permanente da lei moral *durante os conflitos armados*; pede estritas condições para o exercício da legítima defesa pela força militar; prescreve o respeito aos opositores de consciência, recomendando, no entanto, que sejam obrigados a servir, por outra forma que não o serviço militar, à comunidade. De forma inequívoca dispõe que *tudo ato de guerra que tenda indistintamente à destruição total de cidades ou vastas regiões e de seus habitantes é crime contra Deus e contra o próprio homem, e deve, portanto, ser condenado com firmeza e sem hesitação*. E alerta para o perigo da corrida armamentista e para a necessidade de regulamentar a produção e o comércio de armas. Combater a guerra, avisa o documento, não basta; é preciso remover as injustiças e desigualdades na ordem econômica e social, invejas e ressentimentos que ameaçam a paz e causam as guerras. Não é possível ser mais explíci-

to e incisivo, sem cair na declamação retórica ou no messianismo apocalíptico.

A teoria da guerra justa mantém a superioridade da paz sobre a guerra; mas não de qualquer paz, muito menos de mera cessação de hostilidades. A paz de Versailles foi criminosa como mostraram suas consequências. O estado de paz pode disfarçar profundas iniquidades, vide a Guerra Fria. As violações do direito de guerra pelos Estados totalitários foi sucedida, no pós-guerra, por uma era de anarquia jurídica, até que dela emergisse a noção de comunidade internacional. Esta não pode limitar-se a pactos e convenções, mas repousa sobre o princípio ético de bem comum internacional, que não se confunde com hegemonias e cosmopolitismos.

Os acontecimentos de 11 de setembro exigem um posfácio a esta conferência redigida e pronunciada, em dezembro de 2000, meses antes do atentado. Anunciou este uma nova forma de guerra - a guerra insidiosa do terror em que o inimigo é invisível, confunde-se com a população vitimada, ataca inocentes e usa armas de difícil detecção.

Não é possível questionar a legitimidade moral da reação. Na carta que dirigiu ao Presidente Bush, o escritor Jean d'Ormesson perguntava: *Será que direita e esquerda ainda têm sentido? Será que a idéia de nação na qual tantas coisas repousavam ainda tem futuro? O terrorismo é internacional. A resposta ao terrorismo só pode ser internacional. Quem atacou a América, sob as ordens de um fanático miliardário, foi uma federação da miséria do mundo comandada por um fanatismo religioso.*

O mundo democrático todo, continuava, foi atingido. Não se trata de luta

de classes, de ricos e pobres. Não se trata de um conflito entre culturas, mas de uma luta entre barbárie e civilização. Não há campos nítidos. As alianças e opiniões mostram antigas divisões nacionais ou de classe. Nunca um conflito exigiu tal afinação do senso moral para que não se funda paz com justiça ou paz a qualquer preço sem justiça. Um delito abominável foi cometido, e pede reparação. É gritante verdade que hoje corre o risco de ser obscurecida por uma teoria conspiratória sobre o imperialismo capitalista americano.

Outro problema é o excesso de reação, mas aqui é pedir prudência à cólera, equilíbrio à paixão. Ainda o escritor Jean d'Ormesson, nessa carta lapidar, pedia ao Presidente Bush que não se tornasse para as massas islâmicas do Marrocos à Indonésia o que o Ministro Ariel Sharon tem sido para os palestinos.

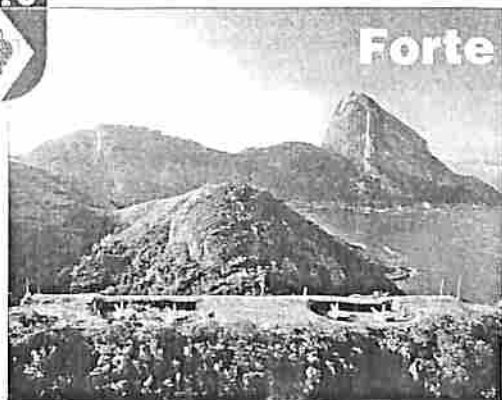
Não nos iludamos. O fanatismo não engloba uma massa indistinta de coitadinhos. É um adversário formidável, que dispõe de vultosos financiamentos e uma in-

teligência, em sentido lato e estrito, afiada na luta secular da guerrilha. É discutível, arriscado, combater o terrorismo fanático mediante uma operação militar. Não por se esconder em cavernas, mas porque usa mil máscaras: uma é a miséria, outra a opressão milenar, a exploração do homem pelo homem.

A teoria da guerra justa aplica-se aqui como em outro qualquer conflito. Não é uma idealização nem se dá por encerrada com as elaborações dos escolásticos e pensadores da Idade Média. Seus princípios inabaláveis atravessam os tempos e apontam para a necessidade de uma reflexão constante à luz dos fatos novos, resultantes da evolução da tecnologia e das mudanças na organização internacional. Mais importante que o *Estado Mundial* sonhado por Hobbes, é a comunidade internacional, a lenta, difícil, penosa construção de suas instituições, tentativa inçada de obstáculos, esforço abnegado de superar séculos de messianismos e hegemonias, inquietações e ressentimentos - em busca da paz com justiça. ☉



Diretoria de Assuntos Culturais



Forte Duque de Caxias

Praça Almirante Júlio de Noronha,
s/nº Leme - CEP: 22010-020
Tels.: 2275-3122 e 2275-7696
Fax: 2275-0100
Visitação: sábados e domingos,
das 9h às 17h
Ingressos: R\$ 3,00
(incluindo transporte interno).
Crianças não pagam.



O Direito Internacional Humanitário e seus reflexos no combate moderno¹

Marcos de Sá Affonso da Costa*

RESUMO

Apreciação sobre a aplicação do Direito Internacional Humanitário e seu desenvolvimento para atender a extraordinária rapidez das mudanças ocorridas nas sociedades nacionais e no relacionamento entre os Estados (matéria extraída de monografia elaborada para a obtenção de diploma do Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME).

PALAVRAS-CHAVE

DHI (Direito Internacional Humanitário), CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas), Legítima defesa.

O Direito Internacional Humanitário (DIH) pode ser definido como o conjunto de normas do Direito Internacional Público relativas aos conflitos armados. A extraordinária rapidez das mudanças ocorridas no último século nas sociedades nacionais e no relacionamento entre os Estados também se fez sentir no desenvolvimento inédito experimentado pelo DIH. Essa nova realidade se traduz numa observância crescente à DIH nos conflitos mais recentes.

O DIH, ou simplesmente *leis de guerra*, se orienta para dois campos de interes-

se bem articulados. O primeiro, as normas de conduta a observar durante a guerra, constituídas por dois corpos normativos: os métodos e as ações bélicas permissíveis e sua relação com a proteção das vítimas dos conflitos, por uma parte, e os meios admissíveis no combate, por outra. O segundo campo de interesse, destaca o conjunto de regras cuja finalidade é prevenir a recorrência aos conflitos armados.

PREVENÇÃO DA GUERRA

A guerra de agressão foi confirmada como ilícita com a assinatura da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).

* Major de Infantaria.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

Contudo, o recurso à força é permitido em alguns casos, caracterizando o conceito de guerra lícita. A primeira exceção se refere ao direito intrínseco dos Estados de conduzir a guerra em legítima defesa; a segunda, baseia-se no papel central do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) no sistema de segurança coletivo implantado no pós-guerra.

A legítima defesa diz respeito, primordialmente, a ataques contra o território de um Estado. Aplica-se também às tropas, navios e aviões estacionados ou em deslocamento no exterior, bem como ataques contra nacionais ocorridos no estrangeiro. Não obstante, vários países têm procurado expandir esse conceito, a fim de atender seus interesses políticos.

A primeira questão polêmica é se um Estado deve aguardar ser atacado para que possa responder ou se tem o direito à legítima defesa antecipada. Atualmente, esse tipo de autodefesa é aceito somente quando um Estado tem provas sólidas de que a agressão armada é iminente. O exemplo clássico foi a iniciativa israelense na Guerra dos Seis Dias (1967), sob a justificativa de que um ataque egípcio estava prestes a ocorrer.

O segundo conceito associado à legítima defesa é a autodefesa coletiva. A norma exige, para o exercício desse direito, que o governo do país ameaçado solicite assistência a outro. Tal foi a justificativa apresentada para a intervenção soviética no Afeganistão (1979). No entanto, a tendência atual é exigir que o consentimen-

to seja dado por um governo cuja legitimidade seja incontestável.

O último conceito associado à legítima defesa é o da agressão armada indireta. Refere-se a terroristas ou grupos rebeldes que, para realizar ações contra um governo

legítimo, usam *santuários* em outro Estado.

O ataque às fontes dessa agressão indireta foi a justificativa para as operações da África do Sul em Angola nas décadas de 1970 e de 1980. Embora tenham sido constantemente recha-

çados, esses argumentos aumentaram seu alcance após os recentes ataques terroristas aos Estados Unidos (EUA), quando este país os utilizou para legitimar suas ações no Afeganistão.

No sistema de segurança internacional, o CSNU, tem o poder para determinar a existência de qualquer ameaça à paz e tomar medidas visando à sua restauração.

Todavia, a ambigüidade vem sendo o traço característico de suas ações, em razão do poder de veto dos cinco membros permanentes nas decisões do Conselho.

O CSNU pode aplicar sanções sem emprego de forças armadas, numa ampla gradação. No caso de insuficiência dessas medidas, pode autorizar operações militares. A maioria dessas operações vem se constituindo em operações de manutenção da paz, ou seja, ainda no campo da solução pacífica das controvérsias, realizadas com o consentimento do Estado ou Estados onde as operações se desenvolvem.

Por vezes, o CSNU empregou forças multinacionais por meio de coalizões *ad hoc*.

*No sistema de
segurança internacional,
o Conselho de Segurança das
Nações Unidas, CSNU,
tem o poder para determinar a
existência de qualquer ameaça à
paz e tomar medidas visando
à sua restauração.*

A origem dessa modalidade remonta à Guerra da Coreia (1950-53), onde na ausência de estado-maior e forças próprias, delegou-se a um comando multinacional sob liderança norte-americana a condução das operações. Na última década, seu emprego multiplicou-se: Guerra do Golfo, Somália, Bósnia e Timor Leste.

As sanções militares também podem ser realizadas pelas organizações regionais, em consonância com as decisões do CSNU. O regionalismo vem adquirindo importância crescente, em especial pela postura cada vez mais atuante da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na manutenção da paz e controle de crises. Suas novas tendências vieram à tona na crise de Kosovo, quando, entre março e junho de 1999, agiu sem o endosso do CSNU. Essa perigosa posição é uma grave ameaça ao sistema de segurança sob a égide da ONU que, em que pesem suas graves imperfeições, é preferível a instâncias nas quais países como o Brasil teriam pouca ou nenhuma capacidade de influir.

Podem, ainda, ocorrer providências unilaterais ou em coalizão fora do âmbito da ONU ou dos organismos regionais. Essas iniciativas são legais se obedecerem aos princípios da Carta das Nações Unidas. Como exemplo exitoso, pode-se citar a Missão de Observação Militar no Equador-Peru.

Entre as modalidades primariamente ilegais de uso da força, destaca-se a intervenção humanitária, gerada por um pre-

tenso dever de ingerência. Na verdade, trata-se de uma afronta ao princípio fundamental da não-intervenção nos assuntos internos de um Estado.

Como precedente histórico da tentativa renovada de exercício desse suposto direito, está a Resolução 688 (1991), adotada após o cessar-fogo da Guerra do Golfo e sem qualquer relação com o ato que autorizara a ação coercitiva contra Bagdá, a qual considerou os ataques iraquianos contra seus nacionais curdos co-

mo uma ameaça à paz, respaldando a criação de uma zona de exclusão nesse país.

Posteriormente, o CSNU sancionou as intervenções na Somália, ex-Iugoslávia e Haiti. Em Ruanda, o Conselho autorizou a intervenção humanitária liderada pela França, cujos objetivos políticos de impedir o colapso de um regime aliado e de manter sua influência regional mal conseguiram permanecer camuflados.

Essa seqüência culminou com a intervenção em Kosovo. Confrontado com a intensificação do conflito, o CSNU adotou uma resolução que legitimou a intervenção da OTAN. Desse modo, outorgou *status* legal ao uso da força contra um Estado soberano por violações humanitárias, ainda quando suas ações não constituíam uma ameaça militar a outros países.

CONDUÇÃO DA GUERRA

No estudo dos meios admissíveis, o foco de interesse se situa no controle das

Entre as modalidades primariamente ilegais de uso da força, destaca-se a intervenção humanitária, gerada por um pretenso dever de ingerência. Na verdade, trata-se de uma afronta ao princípio fundamental da não-intervenção nos assuntos internos de um Estado.

armas convencionais e das armas de destruição em massa.

No campo das armas convencionais, o principal tratado é a Convenção da ONU, de 1980, composto de quatro protocolos. O Protocolo I proíbe armas cujo objetivo primário seja causar ferimentos por fragmentos não-localizáveis por raios-X. O Protocolo II e sua emenda de 1996 impedem o uso de minas e armadilhas em certas situações, nas quais o perigo de efeitos indiscriminados é particularmente grave. A restrição ao uso de minas foi ampliada com a Convenção de Ottawa, de 1997, que veda o uso de minas antipessoais. O Protocolo III limita o uso de armas incendiárias a objetivos militares. O Protocolo IV, de 1995, bane do campo de batalha as armas com laser destinadas a causar cegueira permanente.

No campo das armas de destruição em massa, o processo de desarmamento compreende duas vertentes. Uma delas é paritária, manifestada no controle de armas entre os EUA e a Rússia, processo por eles dirigido e destinado a manter um nível constante de dissuasão, não apenas de um face ao outro, mas de ambos frente aos demais Estados. Traduz-se em instrumentos como o Tratado Antimísseis Balísticos (ABM), de 1972, que atualmente os EUA desejam anular ou revisar². A outra é assimétrica, com os esforços de não-proliferação de armas nucleares, químicas, biológicas, mísseis balísticos e seus sistemas de lançamento. Trata-se, em suma, de uma prática para a preservação do *status quo* da hierarquia internacional.

Para o segmento nuclear, o momento fundamental foi o Tratado de Não-Prolife-

ração de Armas Nucleares, de 1968, e sua Conferência de Revisão e Extensão, de 1995.

No segmento das armas químicas, a assinatura da Convenção da ONU, de 1993, completou um ciclo de normatizações sobre a matéria, proibindo o uso dessas armas, sem estabelecer restrições a medidas defensivas visando à proteção contra armas e agentes químicos. A Convenção também criou comissões de verificação para garantir a observância ao tratado.

Quanto às armas biológicas, a Convenção de 1972 sobre a matéria estabeleceu a proibição do seu uso, preservando a legalidade das medidas defensivas. Assim, países como os EUA desenvolvem pesquisa e programas de vacinação contra o antraz, julgada hoje a maior ameaça nesse campo. Ao contrário das armas químicas, não foram estabelecidos mecanismos de verificação para as armas biológicas. Contudo, os desdobramentos do combate que os EUA travam contra o terrorismo indicam que algum regime de verificação deverá ser proposto.

Quanto ao corpo normativo concernente aos métodos permissíveis em combate, as estruturas fundamentais encontram-se nas Convenções de Haia, de 1899 e 1907, e nas célebres Convenções de Genebra, de 1949. No âmbito da guerra terrestre tem interesse direto a 1ª Convenção, sobre a melhoria das condições dos feridos em campanha; a 3ª Convenção, relativa aos prisioneiros de guerra; e a 4ª Convenção, referente à proteção dos civis. Essas convenções foram ampliadas com dois Protocolos Adicionais, de 1977. O primeiro, diz respeito à proteção às vítimas de conflitos internacionais; o segundo, à proteção às vítimas dos conflitos não-internacionais.

² O artigo foi produzido antes de maio de 2002 (NR).

É um pilar do corpo normativo que qualquer ato de violência contra o adversário deve ser limitado a objetivos militares. A distinção entre objetivos militares e civis é crucial. Analisando-se a prática corrente, verifica-se que, além das forças e instalações tipicamente militares, podem ser incluídos como objetivos militares as instalações civis que dão uma efetiva contribuição para a ação militar do adversário. Ressalte-se que civis presentes nos objetivos militares não impedirão o adversário de conduzir um ataque. A colocação deliberada de civis como escudos humanos é condenada internacionalmente.

Já as localidades, quando defendidas, podem ser alvos de ataques para quebrar a resistência inimiga. O moderno DIH, porém, não considera objetivo militar toda a localidade. No entanto, os russos não tiveram essa cautela ao realizar um bombardeio indiscriminado na capital chechena - Grozny durante a intervenção nesta república (1999-2000).

SISTEMA DE SANÇÕES

O DIH sofre pressões e controle das forças políticas internacionais. Como resultado, a lista de ilícitos praticados e jamais julgados é interminável. Essa situação leva à assertiva de que os vencedores dos conflitos estão praticamente imunes às sanções previstas.

São objetos principais da ação repressiva do DIH os crimes de guerra - viola-

ções graves das leis de guerra; os crimes contra a humanidade -, atos criminosos cometidos como parte de violência sistemática contra a população civil, e o genocídio - destruição deliberada de um grupo racial, nacional ou religioso.

O DIH adota o princípio da responsabilidade pessoal, impedindo a subtração da responsabilidade do indivíduo sob a alegação de estar cumprindo ordens. A prática consistente, entretanto, é que os comandantes ou pessoas que expediram as ordens ilícitas respondam como co-autores.

Para os crimes de guerra e contra a humanidade, foi instituída a

competência penal universal para processar e julgar. Logo, as autoridades têm de julgar os acusados perante seus próprios tribunais ou extraditá-los para que sejam julgados em tribunal estrangeiro ou corte internacional.

Os primeiros tribunais *ad hoc* estabelecidos foram os tribunais de Nuremberg e Tóquio, logo após a Segunda Guerra Mundial. Além desses, inúmeros tribunais militares foram instalados pelos aliados na Europa e Ásia, onde foram julgados dezenas de milhares de pessoas. Em 1993, foi organizado pelo CSNU, em Haia, o tribunal para julgar os crimes cometidos nos conflitos que assolaram a ex-Iugoslávia. No ano seguinte, a experiência se repetiu com o tribunal internacional em Arusha (Tanzânia), para julgar os crimes cometidos nos conflitos ocorridos em Ruanda.

Em 1998, com o Tratado de Roma, foi aprovada a criação do Tribunal Penal In-

Para os crimes de guerra e contra a humanidade, foi instituída a competência penal universal para processar e julgar. Logo, as autoridades têm de julgar os acusados perante seus próprios tribunais ou extraditá-los para que sejam julgados em tribunal estrangeiro ou corte internacional.

ternacional, de caráter permanente. Esse tribunal só atuará quando as cortes nacionais não puderem, ou não quiserem, julgar os acusados. Para que o tribunal entre em funcionamento é necessário que sessenta países o ratifiquem, após o ato da assinatura ter sido referendado pelos parlamentos nacionais. Até novembro de 2001, 47 países o haviam feito, mas é incerto se os EUA – que protelaram sua adesão – irão ratificá-lo.

POSIÇÃO BRASILEIRA

A atual arquitetura das relações internacionais, deflagrada na seqüência do colapso soviético, enfatiza a necessidade da convivência internacional estar baseada num *Estado de Direito*. Destarte, ganhou relevância nos últimos anos o revigorecimento de institutos como o DIH.

No caso brasileiro, a postura sincronizada com os valores que conformam a ordem internacional é uma forma de o país não só garantir um potencial de credibilidade, mas também aumentar o seu poder de influência. Em conseqüência, o Brasil passou, na última década, a esposar uma atuação mais participativa na construção das regras humanitárias, tendo firmado a totalidade dos acordos vigentes e inserindo-se completamente na estrutura do DIH. Permanece inconclusa, porém, a adaptação da legislação nacional às disposições dos tratados subscritos.

REFLEXOS PARA O COMBATE MODERNO

A influência exercida pela opinião pública, nacional e internacional, tem sido reconhecida como um dos fatores não-militares mais relevantes no combate moder-

no. A ligação entre o DIH e a opinião pública é bastante estreita, sendo hoje o principal fator que obriga os Estados, exércitos e indivíduos ao cumprimento da norma humanitária. Concorre, para tanto, a exposição permanente das operações militares à mídia, capacitando a opinião pública a manter as operações sob vigilância e fiscalizar o respeito às leis de guerra.

Esses fatores coligem para tornar as hostilidades mais regradas, refletindo-se de várias formas no combate moderno. A primeira é a constatação de que o conhecimento de violações sistemáticas das leis de guerra tende a retirar substancialmente o respaldo à solução militar. Assim, o planejador deverá implementar operações abstendo-se do recurso a meios e procedimentos incompatíveis com o DIH. Da mesma forma, ações ilícitas do inimigo devem ser exploradas junto à opinião pública, visando a diminuir o apoio às operações do adversário.

Outra constatação é a crescente intolerância das sociedades com mortos e feridos nos conflitos, especialmente quando sentem que seus interesses nacionais não estão em jogo. Atualmente, mesmo excessivas baixas sofridas pelo inimigo podem ser contraproducentes. Como efeito dessa valorização da vida humana, vários países desenvolvem sistemas de armas que permitem o lançamento de ataques a grandes distâncias, veículos não-tripulados e sistemas de controle remoto. Como resultado, essa demanda exige que os planejadores busquem soluções que reduzam ao máximo o número de baixas em combate.

Um aspecto que sensibiliza profundamente a opinião pública é a proteção dos civis e seus bens, poupando-os da violência dos conflitos. A busca da redução desses da-

nos colaterais tem justificado o emprego de sistemas de armas de elevada precisão, utilizados nos *bombardeios cirúrgicos* da Guerra do Golfo, no Kosovo e no Afeganistão. Esse aspecto reforça a necessidade de valorização das atividades de reconhecimento, inteligência, condução do fogo e busca de alvos, que permitam avaliar corretamente os objetivos militares e distingui-los dos alvos civis.

Nota-se, também, que o apoio popular cresce à medida que o conflito se prolonga.

Isso se deve, basicamente, ao natural acréscimo no número de baixas civis e militares e nos danos infligidos ao patrimônio civil. Essa consideração exigirá dos comandantes a opção por soluções que privilegiem a rapidez das operações.

Tem sido observado também que o apoio da opinião pública é primordial para manter o moral e coesão das forças. A observância ao DIH é, pois, um componente essencial à obtenção do sucesso nas operações, transformando-se, ainda que revestido de um caráter subjetivo, em verdadeiro multiplicador do poder de combate.

Por fim, o tratamento adequado e o respeito às leis de guerra podem ser utilizados como eficaz coadjuvante nas operações psicológicas destinadas a enfraquecer a vontade de lutar do oponente, convertendo-se num facilitador da vitória.

INSERÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO

A presente dinâmica do DIH exige o abandono da inserção tímida desse tema na

Força Terrestre e a adoção de uma postura ativa. No ensino militar, seria positiva sua inclusão nos Cursos de Formação e de Aperfeiçoamento. Todavia, é no Curso de Altos Estudos Militares que poderiam aflorar com maior ênfase o estudo e a reflexão a respei-

to das múltiplas facetas do DIH, já que é neste nível de planejamento que as condicionantes políticas avultam de importância.

Nos planejamentos de estado-maior, apresenta-se a necessidade de inclusão do

item *condicionantes das leis de guerra* ainda no estudo da missão, constante do Estudo de Situação do Comandante e Inteligência, de modo a garantir a observância desse aspecto pela participação integrada do Estado-Maior nesta fase do processo decisório. Essa sugestão também é válida para o Estudo de Situação do Comandante de Exército de Campanha, porquanto, nas considerações preliminares, não se torna explícita a preocupação com o DIH.

Outras medidas poderiam ser tomadas, como a criação de uma assessoria jurídica especializada, a implementação dessa matéria na Instrução Militar, bem como a produção de documentos doutrinários sobre o DIH.

O DIH abrange hoje um extenso e complexo conjunto de regras relativas aos conflitos armados, extrapolando - e muito - o estabelecido nas famosas Convenções de Genebra e abarcando vários processos que têm o objetivo de limitar a ocorrência da guerra, bem como restringir a liberdade de ação durante os conflitos.

*Como efeito dessa
valorização da vida humana,
vários países desenvolvem
sistemas de armas que permitem
o lançamento de ataques
a grandes distâncias, veículos
não-tripulados e sistemas
controlados remotamente.*

Tendo na opinião pública a força motriz a exigir o respeito ao DIH, o planejamento e a execução do combate moderno passaram a exprimir a influência do fator humanitário. Entre os reflexos mais evidentes, pode-se alinhar a aversão ao elevado número de baixas, bem como a preocupação com a proteção dos civis e seus bens.

A adesão plena do Brasil ao sistema do DIH faz concluir que a expressão militar terá que administrar a violência nas operações segundo os ditames das leis de guerra.

É necessário, pois, implementar efetivamente essa disciplina no Exército, sobre-

tudo incluindo-a no Curso de Altos Estudos Militares, assim como sistematizando-a nos planejamentos de estado-maior dos altos escalões.

Por conseguinte, cabe ao Exército brasileiro, em sintonia com o pensamento crítico da sociedade e com a linha de ação adotada pela política externa do Estado, conduzir tais mudanças, que permitirão construir um amálgama de sustentação pública às operações militares, transformando-se, em consequência, num fator multiplicador do poder de combate da Força Terrestre. ☉

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASSESE, Antonio. *Violence and law in the modern age*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- DUPAS, Gilberto (Org.), VIGEVANI, Tullo (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Alfa-ômega, 1999.
- FERNANDEZ-FLORES, Jose Luiz. *Del derecho de la Guerra*. Madri: Estado-Maior do Exército, 1982.
- FLECK, Dieter (Ed.). *The handbook of humanitarian law in armed conflicts*. Oxford: Oxford University, 1995.
- LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- SIMPÓSIO SOBRE DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO. Brasília, 1988. Anais. Brasília: IPRI, 1989.
- SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília, CICV, 1993.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRINET, Gerard. SANTIAGO, Jaime Ruiz. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica: IIDH, 1996.

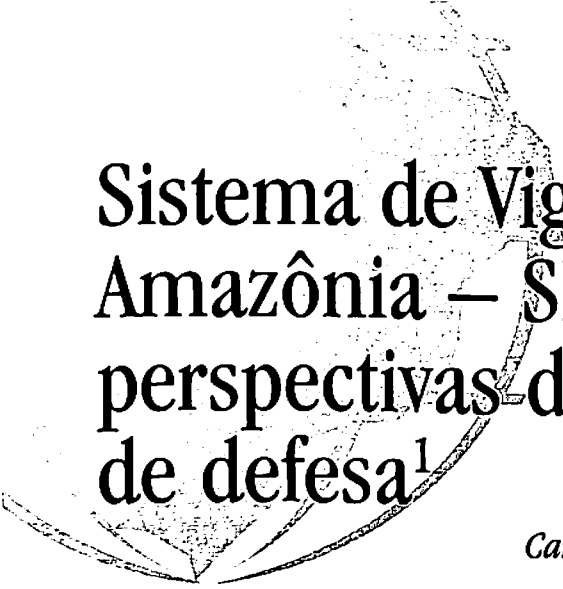


Diretoria de Assuntos Culturais



Fortaleza de São João

Av. João Luiz Alves, s/nº – Urca – CEP: 22291-090
 Tel: 2543-3323, ramais 2056, 2057 e 2058 / Fax: 2295-0743
 Visitação: (apenas para grupos, com hora marcada)
 — de 2ª a 5ª-feira, das 9h às 11h30min e
 das 13h30min às 16h30min
 — 6ª-feira, das 9h às 12h
 Ingressos: R\$ 3,00



Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, perspectivas da economia de defesa¹

*Carlos Wellington Leite de Almeida**

RESUMO

O texto versa acerca do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, do ponto de vista da ciência econômica. Foi elaborado na intenção de responder a muitas críticas direcionadas aos gastos militares brasileiros, normalmente classificados como desnecessários e desinteressantes em meio aos problemas sociais do País. Procura demonstrar que, não obstante a gravidade e a profundidade de nossas mazelas, a realização de investimentos em defesa contribui de forma indireta para a criação de caminhos alternativos ao caos social, sem que se descuide do dever sagrado da defesa nacional, o que, muitas vezes, não é percebido pelos analistas.²

PALAVRAS-CHAVE

Amazônia, SIVAM, soberania, defesa.

O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia

François Mitterrand – Ex-Presidente da França

O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) surge na política de defesa do Brasil como um projeto de grande envergadura, que envolve vultosos recursos financeiros, gera-

dor de importantes benefícios de ordem política, social e econômica para o País. Potencialmente, importantes benefícios podem ser obtidos pelos países amazônicos vizinhos. Sua implantação permitirá a

* Mestre em Ciências Políticas. Analista de Controle Externo do TCU.

¹ Selecionado pelo PADECEME

² Texto de monografia apresentada, pelo autor, na *National Defense University*, como participante do curso de especialização *Defense Economics Budgeting*, no segundo semestre de 2001.

afirmação da presença governamental em áreas onde praticamente inexistente. Além disso, poderá impulsionar atividades produtivas, relevantes externalidades positivas. Encontra-se a cargo do Comando da Aeronáutica do Brasil e inclui a participação efetiva de diversos órgãos governamentais e instituições da sociedade civil.

Sua concepção insere-se no contexto de uma importante reorientação estratégica promovida pelo governo brasileiro nas duas últimas décadas e de uma inclinação ao estabelecimento de um canal efetivo de cooperação internacional. A atual Política de Defesa Internacional manifesta-se, especificamente, em relação à defesa da Amazônia (diretriz *julliet*), e a Constituição da República Federativa do Brasil prevê que sejam envidados esforços políticos e diplomáticos para a formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único). A implantação do SIVAM poderá constituir-se em importante passo no atingimento destes objetivos.

AMAZÔNIA PARA O BRASIL E PARA O MUNDO

A Amazônia possui uma infinidade de recursos econômicos que se constituem em objeto de interesse do Brasil e do Mundo. São recursos de toda ordem: minerais, vegetais, da fauna e hídricos. Sem falar no potencial humano representado pelos 17 milhões de habitantes só na Amazônia brasileira.

Desde o século XVI, sabia-se da existência de reservas de ouro, carvão e cobre. O século XVII trouxe o conhecimento das reservas de ferro, que começaram a ser intensamente exploradas desde o início do

século XX. A partir da década de 1970, descobriu-se grandes veios de urânio. No que se refere ao ferro, mineral essencialmente estratégico, é relevante ressaltar sua excelente qualidade: 65% de pureza. Outros minerais já detectados na Amazônia são a bauxita, o titânio, o nióbio e o molibdênio.

Embora o solo amazônico seja considerado inadequado para a agricultura (a camada fértil, em geral, não ultrapassa 15 centímetros), os recursos vegetais existentes são de incalculável riqueza. As reservas de madeira de alta qualidade (mogno, cedro, imbuia, pau-amarelo e castanheira) têm valor estimado de US\$ 1,7 trilhão. Cerca de 25% dos remédios prescritos nos Estados Unidos contêm substâncias ativas derivadas de plantas que se desenvolvem em florestas tropicais, todas encontradas na floresta amazônica. As populações indígenas dominam o manuseio de cerca de 1.300 plantas que contêm princípios ativos característicos de antibióticos, narcóticos, anticoncepcionais, antidiarréicos, anticoagulantes, abortivos, fungicidas, anestésicos, antiviróticos e relaxantes musculares. Cerca de 2.100 espécies vegetais amazônicas já foram catalogadas pelo Instituto Nacional do Câncer dos Estados Unidos como potenciais para o tratamento da doença.

Os animais catalogados são inúmeros. Conhecidas, existem cerca de 950 espécies de pássaros, 300 espécies de mamíferos, 100 espécies de anfíbios, 3.000 espécies de peixes e 30 milhões de insetos. Em uma única planta já foram encontradas 80 espécies distintas de formigas.

Os recursos hídricos existentes na Amazônia superam qualquer expectativa. Cerca de 20% da água doce do Mundo encontram-se distribuídos na sua gigantes-

ca bacia hidrográfica. O total de vias navegáveis da região atinge a impressionante marca de 17 mil quilômetros sobre as águas de alguns dos maiores rios do planeta. O potencial hidrelétrico, que pode ser gerado com o represamento de apenas 2% dessa quantidade de água, chega a 100 mil MW.

AMEAÇAS À AMAZÔNIA

Todo esse manancial de riquezas não está livre de ameaças. Os recursos minerais têm sido consumidos em níveis superiores aos sustentáveis. Isto ocorre não somente na Amazônia, mas em todo o mundo. O desmatamento também começa a fugir ao controle da autoridade nacional brasileira. O narcotráfico e o contrabando encontram terreno fértil na Amazônia, facilitados que são pelo despovoamento e pela falta de uma vigilância sistematizada.

De acordo com as Nações Unidas, o consumo mundial de minerais dobra a cada ano, o que pode ser considerado um crescimento alarmante, capaz de levar ao rápido esgotamento dos recursos não-renováveis.

A QUESTÃO DA SOBERANIA BRASILEIRA

Ao lado de questões de interesse regional e, até mesmo, mundial, alinha-se uma questão extremamente sensível para o Brasil em sua relação com a Amazônia: a soberania. Definida inicialmente a partir de fatos históricos significativos e impulsionada pelos interesses contemporâneos, a soberania brasileira sobre a Amazônia constitui-se, cada vez mais, em tema de discussão corrente na esfera política do país e na sociedade civil.

A reivindicação histórica de soberania sobre a região tem origem no século XVI, ocasião em que as primeiras expedições dos colonizadores portugueses desbravaram a região. O Brasil considera como sua legítima herança o legado deixado pelos exploradores portugueses e pelos brasileiros que ousaram desafiar a selva.

A reorientação do eixo central das questões da defesa no Brasil é relevante demonstração da importância atual da Amazônia para a política nacional. A antiga preocupação com a fronteira sul, herança das históricas disputas na região platina, deu lugar às considerações sobre a segurança do norte brasileiro, dominado pela Região Amazônica e pelas riquezas nela contidas.

O SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA – SIPAM

O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) é um sistema de administração integrada das questões amazônicas. Caracteriza-se pela participação coordenada e devidamente articulada de diferentes instituições, tanto governamentais quanto da sociedade civil. Tem como propósito integrar, avaliar e difundir informações que possibilitem o planejamento e a coordenação de ações voltadas para a segurança, para a proteção ambiental e para a exploração sustentada dos recursos naturais da Amazônia.

O SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA – SIVAM

O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) é uma rede integrada de co-

leta e processamento de informações sobre a região. Criado com o intuito de se estabelecer uma nova ordem na região, o sistema permitirá o levantamento e o tratamento integrado das informações obtidas por cada órgão governamental que trabalha na Amazônia. Hoje, vários órgãos atuam de forma individualizada, muitas vezes realizando tarefas repetidas e sem compartilhar o conhecimento adquirido. Como resultado da falta de integração, o conhecimento adquirido acaba se perdendo, não há uma efetiva imposição da autoridade constituída e os recursos financeiros públicos despendidos na Amazônia não têm seu uso otimizado.

O SIVAM originará uma grande base de dados a serem compartilhados entre os órgãos governamentais e, também, com as instituições civis voltadas para as questões amazônicas. Com o compartilhamento das informações, poder-se-á eliminar a desnecessária sobreposição de esforços que ocorre em muitos casos. Do ponto de vista econômico, o resultado esperado é a otimização do uso de todos os recursos governamentais, e até mesmo privados, investidos na região.

A CONCEPÇÃO DO SIVAM

A concepção do SIVAM visa ao estabelecimento de uma efetiva vigilância, aquisição e tratamento de dados, a partir do emprego de modernos sensores, tanto aéreos quanto terrestres e da coordenação eficaz das ações empreendidas pelos diversos órgãos governamentais envolvidos. Com vistas à proteção da Amazônia, para garantia de sua exploração sustentável, e com vistas à promessa de efetiva presença

do poder público na região, o sistema incluirá ações de monitoração ambiental, monitoração do uso dos recursos naturais, vigilância e controle de tráfego aéreo.

Estas ações serão conduzidas a partir de diferentes plataformas. As ações de monitoração ambiental e de uso de recursos naturais ficarão a cargo de satélites dotados de poderosos sensores, estações meteorológicas, aeronaves de sensoramento e outras plataformas de coleta de dados. Já as ações de vigilância e de controle do tráfego aéreo ficarão a cargo das estações radar, das aeronaves de vigilância e de interceptação e de diversos equipamentos para exploração de comunicações. A integração de todas as informações obtidas comporá o banco de dados do sistema, compartilhado entre os órgãos envolvidos e integrado a outras instituições por meio dos recursos de telecomunicações.

SUBSISTEMAS DO SIVAM

O SIVAM é dividido em subsistemas integrados. Cada um deles é responsável por uma parte do complexo conjunto de ações que levará à formação de um extenso banco de dados sobre a região e ao estabelecimento de uma efetiva vigilância.

O subsistema de aquisição de dados é o responsável pela coleta primária de informações. Consiste na rede de sensores que adquirirão dados sobre o uso do meio ambiente e dos recursos naturais, sobre as condições hídricas e climatológicas, movimentos aéreos e de superfície, e que permitirão a detecção de atividades ilícitas e comunicações clandestinas.

O subsistema de telecomunicações é responsável pela interligação dos compo-

nentes do sistema e pelo compartilhamento das informações adquiridas pelo subsistema de aquisição. Veiculará dados e informações de ordem operacional, técnica e administrativa entre os órgãos participantes, por meio de uma rede digital integrada, capaz de disponibilizar serviços de voz, texto, dados e imagens.

O subsistema de tratamento e visualização de dados constitui a *inteligência*, propriamente dita, do SIVAM. Por meio de recursos computacionais avançados, o subsistema de tratamento e visualização permitirá a fusão e a interpretação das informações obtidas.

CUSTO E FINANCIAMENTO DO PROJETO

Considerado um projeto prioritário para a defesa da Amazônia, sua principal

De acordo com informações do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do Brasil, inicialmente o custo total do projeto seria de US\$ 1,395 bilhão, totalmente obtidos junto a instituições estrangeiras, sendo US\$ 1,285 bilhão destinados à aquisição de equipamentos e serviços e US\$ 110 milhões à execução de obras de construção civil. Participam da estrutura de financiamento quatro entidades, por meio de cinco contratos firmados com o Brasil: *Eximbank*, *Raytheon Credit Facility*, *Sivam Vendor's Trust* (Estados Unidos) e *SEK/EKN* (Suécia). A composição do financiamento externo é apresentado no quadro abaixo.

O *Eximbank* é organismo norte-americano destinado ao estabelecimento de linhas específicas de financiamento das exportações de equipamentos e serviços fabricados e desenvolvidos nos Estados

SIVAM – Financiamento Externo – exceto financiamento dos juros

Origem do Financiamento	Valor US\$
<i>Eximbank</i> / Banco do Brasil (USA)	1.022.800.000
<i>Raytheon Credit Facility Company</i> (USA)	239.200.000
<i>Sivam Vendor's Trust</i> (USA)	48.000.000
<i>SEK / EKN</i> / Banco do Brasil (Suécia)	85.000.000
Total	1.395.000.000

característica em termos de estrutura de financiamento é a existência, desde o início de sua implantação, de recursos financeiros que garantam sua continuidade e conclusão. Uma vez que a interrupção do projeto poderia ocasionar enormes e irreparáveis prejuízos, tratou-se de afastar a possibilidade de falta de recursos durante a fase de execução.

Unidos. Como as regras próprias da instituição a impedem de financiar diretamente os governos estrangeiros, estabeleceu-se uma parceria entre o *Eximbank* e o Banco do Brasil, que assumiu, perante o governo brasileiro, a responsabilidade pelo financiamento. O procedimento definido prevê que as faturas referentes a 85% do valor total do contrato sejam apresenta-

das pelo governo ao Banco do Brasil, que as paga e é reembolsado pelo *Eximbank*.

Os demais 15% do valor contratual, que deveriam ser pagos *cash* pelo governo brasileiro, também foram financiados. O governo obteve financiamento para essa parcela junto à *Raytheon Credit Facility Company* e ao *Sivam Vendor's Trust*. Este último consiste em um consórcio de empresas sob a liderança da *Raytheon*.

Os recursos provenientes do *SEK / EKN* destinam-se ao financiamento da aquisição de sensores aerotransportados. Os radares de vigilância que equiparão as aeronaves EMB 145, fabricadas pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), serão produzidos pela *ERICSSON*, empresa sueca. De forma idêntica à que serviu de modelo para o financiamento obtido junto ao *Eximbank*, a *EKN*, agência sueca de fomento à exportação, garantiu o financiamento dos radares de vigilância, intermediada pelo banco sueco *SEK* e pelo Banco do Brasil. Este se responsabiliza pela concessão direta do financiamento ao governo brasileiro e pela obtenção dos recursos junto à *SEK / EKN*.

Além da obtenção do financiamento estrangeiro, tornou-se necessário financiamento nacional, pois o valor inicialmente previsto não se mostrou suficiente para fazer frente a algumas mudanças posteriores no projeto. A parcela de financiamento nacional destina-se à realização das obras de construção civil, à troca das aeronaves

Brasília (turbo-hélices), inicialmente previstas, pelas EMB 145 (jatos), à adaptação dos radares *Ericsson* às novas aeronaves e à realização de obras complementares, e está sendo custeada com recursos do governo brasileiro, gestão Fundo Aeronáutico. Os recursos envolvidos nessa fase do projeto atingem a cifra de R\$ 370,9 milhões, com expectativa de inclusão de mais R\$ 46,5 milhões para as obras complementares.

APROVEITANDO AO MÁXIMO OS RECURSOS INVESTIDOS

Em termos do máximo aproveitamento dos recursos investidos, a grande virtude do

SIVAM está em que sua utilidade transcende, e muito, o aspecto puramente militar. Tanto o tipo dos equipamentos empregados quanto as tarefas que lhes são designadas introduzem a possibilidade de que, ao lado das questões específicas de defesa, outras relativas ao uso civil do sistema possam ser tratadas e ter suas soluções otimizadas a partir dos recursos disponíveis.

Muito da própria justificativa social para implantação do sistema reside na expectativa de que o investimento realizado possa trazer outros benefícios para a sociedade além daqueles relativos ao incremento na capacidade militar. Ainda que a maior parte dos benefícios trazidos pelo SIVAM não seja numericamente mensurável, tais como a *segurança* propriamente dita, ou a *integração* da região ao contexto nacional, a possibilidade de obten-

De acordo com informações do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do Brasil, inicialmente o custo total do projeto seria de US\$ 1,395 bilhão, totalmente obtidos junto a instituições estrangeiras, sendo US\$ 1,285 bilhão destinados à aquisição de equipamentos e serviços e US\$ 110 milhões à execução de obras de construção civil.

ção de vantagens de ordem social e econômica acena como importante argumento da aceitação do investimento.

Praticamente todos os equipamentos destinados ao sistema podem, ao mesmo tempo em que cumprem suas tarefas relacionadas com a vigilância e a defesa da Amazônia, ser empregados em uso civil, permitindo o máximo de retorno possível para toda a sociedade brasileira. Sensores destinados primordialmente à vigilância podem ser usados para a cartografia e para o aumento dos níveis de segurança no transporte aéreo comercial, equipamentos de comunicação de uso primário militar podem servir como suporte às comunicações civis, e assim por diante. Tudo isso a um custo de conversão praticamente nulo, ou seja, os equipamentos componentes do sistema não necessitam de transformações, normalmente dispendiosas, para que sejam adequados ao uso civil. As principais potencialidades do SIVAM podem ser agrupadas segundo o tipo de benefício gerado, como a seguir descrito:

- criação de condições para o estabelecimento, em futuro próximo, de aliança que reúna os demais países amazônicos em esforço comum voltado para o desenvolvimento regional e para a projeção de todos no cenário internacional, sem abrir mão da soberania e dos valores internos de cada um;

- mobilização de instituições representativas de diversos segmentos do governo e da sociedade civil, conferindo maior legitimidade ao sistema e aproximando os diferentes segmentos mobilizados da temática amazônica, de forma a constituir efetiva ferramenta para a solução dos problemas da região;

- uso civil, com obtenção dos respectivos benefícios, dos equipamentos destinados primordialmente a ações de caráter militar, aumentando a taxa de retorno dos recursos investidos, com custo de conversão praticamente nulo;

- geração de empregos temporários e realocação do potencial humano envolvido, em especial na própria Aeronáutica, com redirecionamento das ações e otimização dos resultados;

- exercício de efetivo controle sobre a Amazônia, controle este que deverá incluir não somente o do espaço aéreo, mas também do uso dos recursos naturais, em relação a abusos contra o meio ambiente, e no combate ao narcotráfico e ao contrabando.

DEFESA REGIONAL – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E O SIVAM

Firmado em julho de 1978, em Brasília, pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o Tratado de Cooperação Amazônica representou o primeiro passo rumo a uma integração das políticas nacionais dos países amazônicos em uma política regional. O tratado acenou, ainda, para um esforço conjunto de complementação econômica inter-regional. Considera de forma específica as questões da preservação ecológica e da exploração sustentada dos recursos naturais. Seus princípios básicos são os da cooperação entre os parceiros, do respeito à soberania de cada um e da preservação do meio ambiente. De acordo com Hayes (*Latin America and the U.S. national interest: a basis for U.S. foreign policy*), o tratado é representativo do es-

forço brasileiro em romper com seu tradicional isolamento da política continental americana e do reconhecimento das bases regionais de negociação como instrumento efetivo de reinserção internacional em condições mais favoráveis.

Entretanto, apesar do impulso que deu à cooperação internacional na Amazônia, o tratado não definiu formas concretas de operacionalização. A Amazônia continuou carente de um sistema de vigilância capaz de efetivar a autoridade constituída de cada um dos países sobre tão vastas áreas. O SIVAM, ainda que iniciado com características de um projeto exclusivamente brasileiro, pode bem significar uma possibilidade real de integração entre os países amazônicos.

As Nações Unidas e outras instituições internacionais posicionam-se favoravelmente à criação de alianças regionais, conferindo apoio a associações como a Organização do Atlântico Norte – OTAN ou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR. No caso da Amazônia, o estabelecimento de um sistema de vigilância que reúna os países amazônicos pode criar condições para o início de uma aliança de grande envergadura. Mais ainda, pode criar condições para o estabelecimento de uma política conjunta de defesa. Sobretudo se considerarmos a extensão das ameaças e seu caráter extra-territorial, a soma dos esforços tenderá a

ser significativamente mais efetiva do que esforços isolados de apenas um membro.

INSTITUIÇÕES

ENVOLVIDAS – MOBILIZAÇÃO DO GOVERNO E DA SOCIEDADE CIVIL

Uma característica essencialmente positiva do SIVAM diz respeito à sua capacidade de polarização temática. O sistema constitui-se em pólo para o qual convergem diferentes segmentos do governo e da sociedade civil, mobilizados pelos assuntos amazônicos. A convergência começa pela unanimidade obtida junto aos estados brasileiros integrantes da Amazônia, o que significa respaldo político, e termina por incluir órgãos do governo federal e institui-

ções privadas. Há, portanto, uma grande tendência a que o sistema gere sua própria legitimidade perante o meio social brasileiro, consubstanciada na participação ativa dos diferentes setores. É um traço importantíssimo do SIVAM, sobretudo se relacionado com o momento de sua implantação com o esforço pela consolidação democrática e com as profundas alterações de ordem institucional pelas quais passam a defesa e as forças armadas brasileiras.

Essa convergência entre segmentos governamentais e a sociedade civil ocorre por meio das instituições existentes. A sociedade, e até mesmo o próprio governo,

As Nações Unidas e outras instituições internacionais posicionam-se favoravelmente à criação de alianças regionais, conferindo apoio a associações como a Organização do Atlântico Norte – OTAN ou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR. No caso da Amazônia, o estabelecimento de um sistema de vigilância que reúna os países amazônicos pode criar condições para o início de uma aliança de grande envergadura.

não são diretamente mobilizáveis para as discussões sobre a defesa nacional. A ausência de uma *cultura de defesa*, que seja capaz de incentivar o debate dos assuntos militares no meio social, está no âmago da difícil mobilização temática dos diferentes setores do Estado e dos cidadãos, sobretudo em países que vivem longos períodos de paz. Por ocasião da conferência *Estado, Forças Armadas e Sociedade*, realizada em La Paz, em 1999, restou clara a absoluta necessidade de engajamento das instituições representativas da sociedade civil e dos segmentos distintos do governo, além dos próprios militares, na formulação da política de defesa, de forma a que esta conte com garantia de consistência e legitimidade. Agindo como porta-vozes das partes que representam, as instituições logram trazer ao cenário das discussões sobre a defesa, de forma organizada, os diferentes anseios e interesses envolvidos.

O SIVAM reúne diversas instituições. Cada uma delas é responsável por uma parcela de seu funcionamento e atua de forma integrada com as demais. A participação de órgãos com distintos campos de atuação é significativa da integração das ações do governo, antes conduzidas de forma individual, muitas vezes com ineficiente duplicação de esforços. Além disso, a participação de diferentes instituições governamentais no âmbito do SIVAM aponta para uma participação ampla e cidadã de diversos segmentos da sociedade brasileira no âmbito mais abrangente do SIPAM.

Sob a liderança da Aeronáutica, o projeto SIVAM congrega esforços das Forças Armadas, da Fundação Aplicações de

Tecnologias Críticas (ATECH); da Fundação Coordenação Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC); do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET); do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); da Polícia Federal (PF); da Fundação Nacional do Índio (FUNAI); da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER).

Ao Comando da Aeronáutica cabe a condução do projeto. Lidera a implantação do SIVAM e sua integração ao SIPAM, para que sirva a esse último como ferramenta essencial. As outras Forças Armadas, a Marinha e o Exército, também participam ativamente do projeto. No caso do Exército, destaca-se a atuação dos Pelotões Especiais de Fronteira, que exercem funções de vigilância local e de integração das populações amazônicas. Em muitos casos, as unidades militares constituem o único sinal de presença do Estado brasileiro nos distantes rincões da selva.

A ATECH é instituição voltada para a incorporação de tecnologias críticas ao *know how* brasileiro. Realizará os serviços de integração do SIVAM, inclusive desenvolvendo para o governo brasileiro programas de computador considerados de valor estratégico. Sua atuação visa a capacitar o pessoal brasileiro a operar plenamente o sistema.

A COPPETEC, fundação ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), estudará a interação dos equipamentos instalados na selva com as condições atmosféricas da região. Coletará dados, com vistas à identificação de microcli-

mas, e desenvolverá materiais específicos, com características especiais de resistência e durabilidade. O propósito é que se obtenha maior vida útil para os equipamentos e edificações. Os resultados esperados em termos de redução de custos de manutenção é bastante promissora.

O INMET, com a implantação do SIVAM, terá ampliada a quantidade de estações analíticas na Amazônia. O projeto prevê a instalação de 14 equipamentos detectores de raios e duzentas plataformas de coleta de dados hidrológicos e pluviométricos, além de diversos sistemas de recepção de sinais meteorológicos. O SIVAM contribuirá, com isso, para o incremento da confiabilidade das previsões meteorológicas, fundamentais para a segurança da navegação aérea, para a agricultura e para a defesa civil.

O IBGE, instituição responsável pela coordenação dos serviços geográficos e estatísticos do país, tem muito a ganhar com a implantação e entrada em funcionamento do SIVAM. A área da Amazônia Legal é de cerca de 5.200.000km², e, de acordo com informações recentemente disponibilizadas, aproximadamente 30% desse vasto território não contam com mapeamento adequado em escalas 1:500.000. As aeronaves de sensoriamento remoto obterão e fornecerão informações preciosas ao IBGE, para que o órgão possa superar a limitação hoje existente.

O IBAMA, instituto voltado para o controle e monitoramento ambiental no Brasil, poderá, como o IBGE, obter significativos ganhos de produtividade a partir das atividades de sensoriamento remoto desenvolvidas no âmbito do SIVAM. Desde 1989, o IBAMA conta com um cen-

tro especializado em sensoriamento remoto na Amazônia, contudo, seus recursos para o trabalho de campo têm-se mostrado insuficientes para alcançar seus propósitos. O SIVAM deverá quadruplicar a capacidade de produção de imagens geradas no INPE, atual fornecedor de dados para o IBAMA. Além disso, o instituto poderá contar com o inestimável apoio dos aviões de sensoriamento remoto, com o que poderá verificar áreas antes não observadas por satélite, em razão da grande densidade e quantidade de nuvens que normalmente encobre a região. Os sensores aeroembarcados mostrar-se-ão especialmente importantes para o monitoramento de agressões ao meio ambiente, tais como desmatamentos e queimadas.

A Polícia Federal é a instituição responsável pela investigação policial do governo federal e por ações de repressão ao crime em situações específicas, tais como o narcotráfico. Quase toda a produção de cocaína do mundo está a poucas centenas de quilômetros das fronteiras do Brasil. Seu trabalho, na Amazônia, volta-se para a tentativa de bloqueio do território nacional à entrada de drogas. O SIVAM permitirá que a Polícia receba, em tempo hábil, informações preciosas para a ação rápida contra os narcotraficantes.

A FUNAI é a instituição responsável pelo monitoramento e controle das populações indígenas no Brasil. Na Região Amazônica, a infra-estrutura precária dificulta a ação do órgão no que se refere ao controle das reservas indígenas, normalmente aviltadas com a ação ilegal de garimpeiros não autorizados e madeireiras ilegais. As informações do SIVAM, repassadas automaticamente à FUNAI, contri-

buirão de forma significativa para a redução do tempo de reação desta quando ocorrerem tais irregularidades.

Finalmente, a EMBRAER desponta como uma das principais beneficiárias da implantação do SIVAM, de forma comparável apenas, talvez, às próprias instituições militares. A empresa fornecerá as aeronaves de vigilância, sensoramento remoto e ação tática ao sistema, o que representa um ganho direto, na forma de lucro. Além deste, há franca possibilidade de vários ganhos indiretos, como a absorção de tecnologia avançada em sensores e novas vendas ao exterior, estimuladas pela inserção de novos produtos no mercado internacional.

A reunião de diferentes instituições, representativas de vários segmentos do governo nacional e da sociedade civil proporcionada pela implantação do SIVAM (e do SIPAM), pode representar, pela primeira vez na história do País, uma participação concreta e bem conduzida dos mesmos nos assuntos da defesa. A expectativa é de que a partir de discussões amplas, não somente seja o sistema capaz de gerar sua própria legitimação social, mas que se possa estimular no Brasil um mínimo de *cultura de defesa*. De um ponto de vista bastante específico da economia de defesa, pode-se dizer que a reunião multi-institucional propiciada pelo

A reunião de diferentes instituições representativas de vários segmentos do governo nacional e da sociedade civil proporcionada pela implantação do SIVAM (e do SIPAM) pode representar, pela primeira vez na história do país, uma participação concreta e bem conduzida dos mesmos nos assuntos da defesa.

A expectativa é de que a partir de discussões amplas, não somente seja o sistema capaz de gerar sua própria legitimação social, mas que se possa estimular no Brasil um mínimo de cultura de defesa.

SIVAM caminha na direção do aperfeiçoamento dos chamados arranjos institucionais da defesa, aperfeiçoamento este citado por Hitch e McKean (*The economics of defense in the nuclear age*) como um dos fatores essenciais para se atingir níveis maiores de eficiência na realização de despesas militares. Ao contrário, a falta de um adequado arranjo institucional, que

seja capaz de mobilizar diferentes atores sociais, é apontada por Franko (*The puzzle of Brazilian arms production*), como importante fator para o declínio que se verificou na indústria militar brasileira a partir de meados de década de 1980.

RADARES TERRESTRES – VIGILÂNCIA DIUTURNA E SEGURANÇA PERMANENTE DO TRÁFEGO AÉREO

O SIVAM contará com um total de 25 radares operados de plataformas de superfície (terrestres), que estão sendo instalados em diferentes localidades da Amazônia. Esses sensores constituem a *espinha dorsal* do subsistema de aquisição de dados e destinam-se, prioritariamente, ao estabelecimento de uma vigilância diuturna do espaço aéreo amazônico. Dessas 25 unidades, 12 são radares primários, 7 são radares secundários e 6 são instalados em plataformas móveis.

Além de servir à garantia da soberania sobre o espaço aéreo amazônico, os radares

também se voltam, de forma decisiva, para a segurança do tráfego aéreo, pois permitirão efetivos monitoramento e orientação da aviação comercial. A esse respeito, os radares do SIVAM assumem especial importância porque, com a sua implantação, pela primeira vez, todo o espaço aéreo amazônico poderá ser observado. Anteriormente à implantação do SIVAM, a efetiva cobertura radar na Amazônia abrangia não mais que curtos alcances a partir das cidades de Belém, Manaus, Boa Vista, Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira. Os radares do SIVAM estabelecerão uma cobertura saturada sobre toda a região, aumentando significativamente o grau de segurança do tráfego aéreo. É, sem dúvida, um benefício geral obtido diretamente do investimento definido *a priori* em termos exclusivamente militares, sem qualquer necessidade de conversão, aumentando significativamente o seu valor real. São *equipamentos de baixa especificidade militar* os que mais facilmente se adequam ao uso civil, de acordo com a classificação do *Bonn International Center for Conversion* (BICC, *Typology of military assets*). Os problemas de conversão do equipamento militar, de acordo com Sandler e Hartley (*The Economics of Defense*), estão entre os de solução mais onerosa e complexa para a economia de defesa de um país.

SENSORES AÉREOS – VIGILÂNCIA AÉREA E SENSORIAMENTO REMOTO

Os sensores aéreos de vigilância e sensoriamento remoto operarão a partir de plataformas constituídas por aeronaves EMB 145, devidamente adaptadas. As aeronaves, fabricadas pela EMBRAER, se-

rão designadas R99A ou R99B, conforme sejam voltadas, respectivamente, para a vigilância ou para o sensoriamento. Serão oito aeronaves ao todo, sendo cinco R99A e três R99B.

As aeronaves R99A estarão equipadas com radares aeroembarcados *Ericsson*, equipamentos para monitoração de sinais eletrônicos e de comunicações e sistemas de comando e controle. Destinam-se a monitorar o tráfego aéreo de aeronaves em qualquer altitude e a garantir o exercício da soberania nacional no espaço aéreo amazônico. Contribuem, decisivamente, para o incremento da segurança no tráfego aéreo regional, o que deve ser considerado importante externalidade. O primeiro voo de apresentação ocorreu em maio de 1999, já havendo sido concluída a fabricação das duas primeiras unidades.

As aeronaves R99B estarão equipadas com radares de abertura sintética para produção de imagens de terreno (SAR), equipamentos para monitoração de sinais eletrônicos e de comunicações, sistemas de comando e controle, sensores multiespectrais (MSS) e sensores óticos e infra-vermelhos (OIS). Têm por propósito gerar informações das características do solo e de movimentos na superfície. As aplicações civis das capacidades do R99B são inúmeras: apoio à cartografia, coleta de informações geológicas e estudos da biomassa, controle do uso dos recursos naturais, detecção de incêndios e desmatamentos, apoio à defesa civil, busca e salvamento etc. Como no caso do R99A, já foram construídas as duas primeiras unidades. Como no caso dos radares terrestres os custos de conversão seriam mínimos.

ABSORÇÃO DE TECNOLOGIAS AVANÇADAS

A implantação do projeto SIVAM poderá constituir-se em oportunidade de absorção de tecnologias avançadas, sobretudo na área de sensores, em que a indústria brasileira se mostra, praticamente, sem qualquer evolução apreciável. A ausência de tecnologia avançada em sensores tem-se revelado, de maneira dramática, um ponto frágil da indústria bélica brasileira, uma indústria que produz aeronaves de alta tecnologia e de elevado nível de competitividade no mercado internacional, mas da qual não se tem qualquer notícia de produção de sensores.

A indústria militar brasileira já teve, em passado relativamente recente, importantes benefícios a partir da absorção de tecnologias estrangeiras. Estudo bastante detalhado foi realizado por Franko (*The Brazilian defense industry*) em relação à EMBRAER. A empresa brasileira se viu beneficiada a partir de relações bem estruturadas com empresas da Itália (*Aermacchi*) e dos Estados Unidos (*Piper Aviation*). O projeto AMX, encetado com a colaboração da empresa italiana, resultou na absorção, pela EMBRAER, de avançada tecnologia na produção de caças táticos leves e a cooperação com a *Piper* permitiu a absorção de tecnologia de produção de aviões pequenos e médios, tecnologia esta que está na base do atual sucesso da empresa brasileira na exportação de aeronaves para linhas regionais.

O fato de as Forças Armadas brasileiras passarem a operar equipamentos de alta sofisticação, como, por exemplo, os radares aeroembarcados de vigilância que

equipam as aeronaves R99A, poderá significar importante oportunidade para absorção tecnológica na área de sensores. Tudo dependerá, obviamente, das condições contratuais que regem a relação da *Ericsson* com a parte brasileira. Entretanto, no que se refere ao adestramento do pessoal militar, os ganhos em termos de qualificação de oficiais e graduados na utilização de sensores avançados devem se mostrar significativos.

OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E GERAÇÃO DE EMPREGO

A implantação do projeto SIVAM demanda a execução de diversas obras de construção civil. As obras necessárias incluem diferentes tipos de instalações prediais, além de bases de instalação dos radares, torres metálicas e outras diretamente relacionadas à segurança de voo. As principais instalações prediais são os Centros de Coordenação Regional de Vigilância (CRV) e o Centro de Coordenação Geral (CCG). As bases para instalação de radares, torres metálicas e outras instalações podem estar localizadas na mesma área dos CRV ou do CCG, ou, ainda, nas áreas dos órgãos remotos.

As obras de construção civil, dadas suas características típicas de movimentação de grande quantidade de equipamentos e de intensidade em mão-de-obra, geram externalidades positivas referentes ao uso de recursos antes ociosos e à geração de postos de trabalho. Para a execução dos sítios de obras foi necessária a mobilização de grande número de veículos de transporte de carga e de terraplanagem, tratores e outros normalmente utilizados em

obras civis. Os postos de trabalho gerados, ainda que muitos em caráter temporário, contribuem decisivamente para a retirada de muitas pessoas de uma indesejável situação de desemprego.

REALOCAÇÃO DO POTENCIAL HUMANO

Não obstante os empregos gerados, em termos do potencial humano envolvido no SIVAM, o principal benefício parece advir não da absorção de mão-de-obra ociosa, mas da realocação de pessoal no seio das próprias instituições governamentais envolvidas, em especial na Aeronáutica. Militares e civis, que antes encontravam-se desempenhando funções de menor importância, ou até, em alguns casos, desviados de suas funções essenciais, estarão, a partir da entrada em funcionamento do sistema, alocados em atividades muito mais significativas, condiscentes com a reorientação estratégica da defesa brasileira e com os benefícios de ordem social e política que dessa reorientação podem advir. Os ganhos em termos de eficiência no uso dos recursos humanos do governo tendem a ser bastante significativos.

CONCLUSÃO

O projeto Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM é um projeto de grande envergadura, que implicará em importantes benefícios de ordem política para o Brasil. Além desses benefícios, existem aqueles relacionados com a movimentação econômica representada pelo esforço de implantação e pela alocação mais efici-

ente de pessoal. Constitui-se em efetiva iniciativa com vistas à proteção das riquezas naturais da Amazônia, sabidamente imensuráveis, e à garantia da soberania brasileira sobre a parcela da Amazônia que lhe pertence, bem como possível instrumento de cooptação dos demais países amazônicos na defesa integrada de seus próprios interesses na região.

O SIVAM é um sistema integrado de coleta e processamento de informações, suporte de um sistema mais abrangente de proteção, o SIPAM, criado com o intuito de estabelecer uma nova ordem na Amazônia brasileira. A implantação permitirá o planejamento e a coordenação de ações voltadas para a Amazônia. Sua concepção visa ao estabelecimento de uma efetiva presença da autoridade governamental, com ações conduzidas a partir de diferentes plataformas: radares terrestres, radares aeroembarcados, aeronaves de sensoriamento remoto e outros. As plataformas comporão três subsistemas distintos: *aquisição de dados*, responsável pela coleta primária de informações; *telecomunicações*, responsável pela interligação de componentes e compartilhamento de informações; e *tratamento e visualização de dados*, que permitirá a fusão e a interpretação das informações obtidas.

O custo total do projeto deverá montar a cerca de US\$ 1,5 bilhão, incluídas as parcelas estrangeira e nacional do financiamento necessário. As principais instituições financeiras envolvidas são o *Eximbank*, *Raytheon Credit Facility*, *Sivam Vendor's Trust* (Estados Unidos) e *SEK/EKN* (Suécia), além do Banco do Brasil e dos recursos orçamentários diretamente empenhados do Fundo Aeronáutico.

Do ponto de vista da economia de defesa, a grande virtude do SIVAM está em que sua utilidade supera o aspecto puramente militar. Muito da própria justificativa social para implantação do sistema reside na expectativa de que o investimento realizado possa trazer outros benefícios para a sociedade além daqueles relativos especificamente à defesa nacional. As principais potencialidades do SIVAM, de acordo com o tipo de benefício gerado, como a seguir descrito são: a criação de condições para uma aliança de países amazônicos; a mobilização temática de instituições representativas de diversos segmentos do governo e da sociedade civil; o uso civil, com obtenção dos respectivos benefícios, dos equipamentos destinados primordialmente a ações de caráter militar, aumentando a taxa de retorno dos recursos investidos, com baixíssimo custo de conversão; a geração de empregos temporários e realocação de pessoal militar e civil; e o exercí-

cio de efetivo controle sobre a Amazônia, controle este que deverá incluir não somente o do espaço aéreo, mas também do uso dos recursos naturais, em relação a abusos contra o meio ambiente, e no combate ao narcotráfico e ao contrabando.

O SIVAM reúne diversas instituições. Cada uma delas é responsável por uma parcela de seu funcionamento e atua de forma integrada com as demais. A reunião institucional aponta para uma geração de legitimidade própria ao sistema e para a criação de uma *cultura de defesa*, capaz de tornar mais eficientes futuros investimentos em defesa.

Relevante, também, é a possibilidade de absorção, pelas forças armadas e empresas do setor militar brasileiro, de tecnologia avançada em áreas críticas. Este fato pode representar importante passo para o incremento da qualidade dos produtos militares brasileiros e para o incremento de sua competitividade internacional. ◉

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC, EUA.
- BENOIT, Emile. *Defense and economic growth in developing countries*. Lexington, EUA, Lexington Books, 1973.
- BOLÍVIA. Ministério de Defesa Nacional. *La defensa nacional: un bien publico*. La Paz, Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas de Defensa, 1999.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *SIVAM*. Internet: www.sivam.gov.br.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica, 2000. *Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Repertório de informações institucionais.
- BRASIL. Presidência da República, 1999. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2000. *TC - 017.002/2000-0* (relatório de auditoria). Brasília, TCU.
- BRZOSKA, Michael; FRANKO, Patrice & HUSBANDS, Jo, 2000. *Typology of Military Assets*. Bonn, Alemanha: BICC - Bonn International Center for Conversion.
- CHAN, Steve & MINTZ, Alex. *Defense, welfare and growth*. Londres, UK, Routledge, 1992.
- COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *El gasto militar*. Bogotá, Imprensa Nacional, 2000.
- COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Offsets: definición, evolución y aplicación al caso colombiano*. Bogotá, Imprensa Nacional, 2000.

- DEVARAJAN, Shantayanan; SQUIRE, Lyn & SUTHIWART-NARUEPUT, Sethaput, 1997. *Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal*. Washington, DC, EUA: *The World Bank Research Observer*, vol. 12, p. 35-46.
- DIAMINT, Rut. *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999.
- FLOURNOY, Michele A, 2001. *Introduction: Twelve Strategy Decisions. Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America's Security*. Washington, DC, EUA: National Defense University.
- FRANKO, Patrice, 1992. *The Brazilian Defense Industry*. Boulder, EUA: Westview Press, 1992.
- FRANKO, Patrice. *Defense Production in Argentina, Brazil and Chile: a comparative perspective. Defense Analysis*, vol. 12, no. 3, p. 315-326.
- FRANKO, Patrice. *The Puzzle of Brazilian Arms Production. Journal of American Studies and World Affairs*.
- FRANKO, Patrice, 2000. *The Economics of Defense: An Introduction*. Waterville, EUA: Colby College.
- HALL, Anthony, 2000. *Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development*. Londres, UK: Institute of Latin American Studies, University of London.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd, 1995. *The Economics of Defense*. Cambridge, EUA: Cambridge University Press.
- HAYES, Margaret Daly. *Latin America and the U.S. National Interest: a basis for U.S. foreign policy*. Boulder, Westview Press, 1984.
- HITCH, Charles J. e MCKEAN, Roland N, 1986. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Nova York, EUA: Harvard University Press.
- KUGLER, Richard L, 2001. *The Defense Budget: Meeting Growing Requirements with Constrained Resources. Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America's Security*. Washington, DC, EUA: National Defense University.
- MANKIW, Gregory. *Principles of Economics*. Fort Worth, EUA: The Dryden Press.
- OLIVEIRA, Osvaldo J. (Brigadeiro-do-Ar). *Um sistema de segurança hemisférica*. Monografia apresentada no Colégio Interamericano de Defesa. Washington, DC, EUA, 1999.
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. *The Economics of National Security*. Wayne, EUA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto, 1997. *Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina*. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio & RAZA, Salvador Ghelfi, 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- QUINTANA, Juan Ramon (org.), 1999. *La defensa nacional un bien publico*. La Paz, Bolivia: Ministério de Defesa Nacional.
- SIMON, Herbert A, 2000. *Public Administration in Today's World of Organization and Markets*. Internet: www.apsanet.org.
- WARNER, John T. Warner & ASCH, Beth J., 1995. *The Economics of Military Manpower. Handbook of Defense Economics*.



Política e estratégia nos conflitos do século XX¹

João Cesar Zambão da Silva*

RESUMO

O artigo aprecia a interação entre a política e estratégia na condução dos principais conflitos bélicos ocorridos no século XX à luz do pensamento de Carl von Clausewitz. (Resumo de monografia elaborada como pré-condição para obtenção de diploma do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, da ECEME.)

PALAVRAS-CHAVE

Política, estratégia, Manual (124-1) do Estado-Maior do Exército Brasileiro.

Em seu clássico livro, *Da Guerra*, Clausewitz afirma que *a política é a faculdade intelectual, a guerra só o instrumento, e não o inverso. Subordinar o ponto de vista militar ao ponto de vista político é, portanto, a única coisa que se pode fazer*².

Esta mesma idéia também está expressa no Manual de Campanha C 124-1 *Estratégia*³, que estabelece que: *Política e estratégia relacionam-se (...) intimamente, mas em*

níveis diferentes. A estratégia estará sempre subordinada à política.

O objetivo deste ensaio é, a partir dos pressupostos acima, apresentar um estudo do relacionamento entre política e estratégia nos seguintes conflitos do século XX: as Primeira e Segunda Guerras Mundiais; a Guerra da Coréia; a Guerra do Vietnã⁴; e a Guerra do Golfo.

Tal seleção fundamentou-se não só na dimensão militar dos conflitos, mas, prin-

* Coronel de Artilharia e Estado-Maior.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² Clausewitz, Carl von. *Da Guerra*. p. 873.

³ ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. C 124-1 *ESTRATÉGIA*. p. 1-3. (Trata-se da 2ª edição, 1997, já revogado pela Portaria nº 109 - EME, de 21 de Set 01. O C 124-1 em vigor - *Estratégia*, 3ª edição, 2001 - não alterou basicamente os conceitos aproveitados na elaboração deste artigo - NR).

⁴ A forma "Vietnã" foi escolhida em vez da "Vietnã", devido ao adjetivo pátrio ser "vietnamita", conforme consulta ao Prof. Sérgio Nogueira Duarte.

cialmente, nas suas potencialidades em situações que pudessem se prestar ao estudo da interação entre política e estratégia. O mesmo critério foi utilizado para eleger os beligerantes a serem examinados em cada guerra.

Isto posto, vejamos quais foram os padrões identificados na Primeira Guerra Mundial, iniciando pela Alemanha.

É interessante notar que os alemães, cuja doutrina militar era quase que inteiramente fundamentada nos ensinamentos de Clausewitz, tenham se descurado de que *subordinar o ponto de vista militar ao ponto de vista político é, portanto, a única coisa que se pode fazer*⁵.

Bethmann-Hollweg, o chanceler alemão, teve sua atuação política inteiramente eclipsada pela avassaladora influência que os chefes de estado-maior, sucessivamente Moltke, Falkenhayn, Hindenburg e seu lugar-tenente Ludendorff, exerceram sobre o *Kaiser* Guilherme II. A eles coube sempre a última palavra, tanto em assuntos de estratégia quanto de política.

Essa inversão de valores custou caro aos alemães. A derrota humilhante acarretou uma crise política, social e econômica sem precedentes que conduziria o país a uma segunda confrontação mundial.

No que se refere aos britânicos, a sua posição foi no mínimo curiosa, pois, em termos políticos, eles sempre foram considerados mais sofisticados que os alemães e menos inclinados a conceder autoridade aos militares.

Entretanto, Asquith, o primeiro-ministro britânico, optou por uma postura frouxa na orientação política da guerra,

permitindo que decisões fundamentais fossem muitas vezes tomadas de forma ilógica e irresponsável, e, na maioria dos casos, exclusivamente pelos militares.

Seu sucessor, Lloyd George, embora possuísse convicções mais firmes a respeito de estratégia e um forte desejo de proporcionar uma orientação política mais sólida, adotou uma atitude bem pouco diferente da de Asquith, e a condução do conflito permaneceu praticamente inalterada.

No que se refere aos franceses, até meados de 1917, o seu desempenho político-estratégico em nada diferiu do adotado pelos alemães e pelos britânicos, com um saldo desalentador de poucas vitórias e muitos réveses.

A partir de então, Clemenceau assumiu o poder, declarando considerar a guerra um assunto importante demais para ser deixado exclusivamente nas mãos dos generais. Além de não hesitar em impor seus pontos de vista em assuntos estratégicos, tratava com rigor qualquer incursão dos militares no campo político.

O desempenho de Clemenceau foi a grata exceção em um conflito no qual o padrão predominante foi o da subordinação do ponto de vista político ao militar.

Já ao examinarmos a interação entre política e estratégia durante a Segunda Guerra Mundial, podemos concluir que o padrão prevalecente foi, ao contrário do constatado na Primeira Guerra Mundial, e à exceção do caso japonês, que adotou um arremedo do modelo germânico daquela guerra, o da nítida subordinação da estratégia à política. Essa interação, entretanto, nem sempre foi harmoniosa e pacífica, como veremos a seguir.

⁵ Clausewitz, Carl von. *Da Guerra*. p. 873.

Hitler e Stalin eram ditadores que centralizaram em torno de si tanto o nível político quanto o estratégico. Na verdade, nesses casos, fica até difícil definir onde começava um e terminava outro, ficando a subordinação da estratégia à política caracterizada apenas pela prioridade que concediam à primeira nos seus processos mentais de tomada de decisão, ou pela dificuldade que tinham em traduzir em termos estratégicos seus objetivos políticos. Para ambos, os militares se constituíam em meros executantes de suas vontades.

Churchill, embora chefe de um governo democraticamente eleito, adquiriu poderes absolutos para a condução do esforço de guerra britânico, e os exerceu na sua plenitude. Entretanto, não se satisfazia em apenas transmitir aos militares o que deveria ser feito para a consecução dos objetivos políticos, mas freqüentemente entrava nos detalhes do como fazer para atingi-los. Conseqüentemente, a sua convivência com eles nem sempre foi harmônica e serena.

Finalmente temos Roosevelt, o único dos três líderes que era constitucionalmente o comandante-em-chefe das forças armadas de seu país, e que, além disso, desenvolveu um sistema que proporcionou um alto grau de equilíbrio entre os níveis político e estratégico. Roosevelt definia os objetivos a serem atingidos e transmitia a seus chefes de estado-maior o que esperava que fosse obtido em termos estratégicos, sem contudo interferir na execução das operações militares, resultando em uma situação de equilíbrio e cooperação entre a política e a estratégia, que bem se encaixa tanto na obra de Clausewitz como nos preceitos do C 124-1.

No próximo conflito a ser examinado, a Guerra da Coreia, também tratare-

mos dos Estados Unidos, e assim teremos a oportunidade de verificar se o sucessor de Roosevelt, Truman, fez bom uso da estrutura político-estratégica que lhe foi legada.

Nessa guerra pudemos verificar a presença de dois padrões distintos de relacionamento entre política e estratégia, e por sinal bem semelhantes aos empregados por alguns dos participantes da Segunda Guerra Mundial.

Truman não só utilizou a estrutura político-estratégica montada por seu antecessor como a aperfeiçoou e a institucionalizou. Porém, não foi tão feliz no que se refere à obtenção de um perfeito ajuste entre os dois níveis.

É bem verdade que esse desequilíbrio teve origem na tentativa do General MacArthur de interferir na condução da política externa americana e a Truman deve-se conceder o crédito de, agindo com firmeza, não ter se submetido à vontade do general, tratando adequadamente o fato como um ato de indisciplina, refletindo nessa atitude o seu perfeito entendimento de que o ponto de vista militar deve se subordinar ao político. Por outro lado, impôs restrições de cunho político à condução das operações, uma novidade com a qual os militares americanos tiveram grande dificuldade em lidar.

Já Kim Il Sung, o ditador norte-coreano, apresentou uma curiosa tentativa de reprodução do modelo stalinista, com a peculiaridade de, embora nominalmente possuir poderes absolutos, não ser totalmente soberano para tomar suas decisões político-estratégicas, dependendo inicialmente do aval soviético e, posteriormente, também do chinês.

A favor de Kim II Sung pode-se dizer que talvez tenha adotado essa postura visando à sua sobrevivência política e quanto a esse aspecto inegavelmente obteve êxito. A guerra não só foi concluída sem maiores perdas territoriais para o seu país, como ele veio a se tornar um dos ditadores de maior longevidade no poder no século XX.

Na Guerra do Vietnã, iremos mais uma vez encontrar os Estados Unidos se defrontando com um pequeno país asiático de ideologia comunista que buscava a sua unificação.

Ho Chi Minh, o líder político norte-vietnamita, e após a sua morte, seus sucessores, juntamente com Giap, o estrategista, conseguiram manter ao longo de todo o conflito um grau de harmonia praticamente perfeito. O objetivo político jamais foi alterado e as variações estratégicas, quando introduzidas, o foram tendo sempre em vista a sua consecução.

Um aspecto interessante é que Ho Chi Minh, apesar de comunista, adotou uma postura própria e independente, não vindo a ser nem um ditador cruel e sanguinário como Stalin, nem um fantoche como Kim II Sung.

Por outro lado, Johnson e Nixon, os líderes norte-americanos, não souberam tirar proveito da estrutura idealizada por Roosevelt e aperfeiçoada por Truman. Por mais desejável que fosse o controle civil sobre os militares, foi um erro alijá-los do processo de tomada de decisões, deixando integralmente na mão de assessores civis, sem qualquer experiência militar, a pesada incumbência da condução estratégica da guerra. Fruto desse desequilíbrio, em momento algum, os Estados Unidos

conseguiram produzir uma estratégia coerente com os seus objetivos políticos.

Como consequência, e a despeito de todos os esforços despendidos, o Vietnã foi reunificado sob um governo comunista e a sociedade americana, em particular as instituições militares, ficou tremendamente abalada e desgastada e um grande empenho se fez necessário para que essa situação fosse revertida.

Na Guerra do Golfo, o relacionamento entre política e estratégia desenvolvido pelos Estados Unidos e pelo Iraque também apresentou características similares a alguns dos padrões já identificados neste ensaio.

Saddan Hussein, da mesma forma que Hitler e Kim II Sung, era um ditador e como tal não deixou escapar a oportunidade de evocar a si o controle tanto do nível político quanto do estratégico, o que, como já foi visto, torna extremamente difícil a visualização de uma fronteira entre eles. Na verdade, ambos ficam inteiramente dependentes das vontades do ditador e, nesses casos, os militares quase sempre se vêem reduzidos à condição de meros executantes de ordens.

O interessante no caso de Saddan Hussein é que, tal qual Hitler, ele foi incapaz de elaborar estratégias que se adequassem a seus objetivos políticos, provavelmente por, à semelhança do ditador alemão, desconhecer os princípios básicos da estratégia; e, como Kim II Sung, ter sido extremamente incompetente em avaliar a capacidade de reação dos Estados Unidos.

Quanto a George Bush, a comparação com Roosevelt torna-se inevitável. Da mesma forma que o líder político da Segunda Guerra Mundial, ele desenvolveu

uma convivência extremamente harmoniosa entre os níveis político e estratégico. Bush definiu com clareza os objetivos a serem alcançados, deixando aos militares a tarefa de interpretá-los e de estabelecer o caminho a ser trilhado para atingi-los, em total consonância com as idéias de Clausewitz e com os conceitos do Manual de Estratégia do Estado-Maior do Exército Brasileiro.

Com essa reflexão, que nos remete à proposta inicial deste ensaio, passaremos a apresentar alguns pontos que nos chamaram a atenção.

Inicialmente, a despeito do razoável número de beligerantes examinados, as formas como eles administraram a interação entre política e estratégia podem ser agrupadas em apenas dois padrões básicos, sendo que em um deles identificamos também duas variantes.

O primeiro padrão básico, que chamaremos de *padrão militar*, caracteriza-se pela subordinação do ponto de vista político ao militar, exatamente o oposto do que Clausewitz propugnava *ser a única coisa que se pode fazer*⁶. Não obstante, esse padrão foi a solução preferida pela esmagadora maioria dos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial e a adotada pelo Japão na guerra seguinte.

O segundo padrão básico, ao qual demos o nome de *padrão político*, não só em respeito ao primeiro a adotá-lo, o estadista francês Georges Clemenceau, mas, especialmente, porque caracteriza-se pela subordinação do nível estratégico ao político, este sim, indo ao encontro dos preceitos clausewitzianos.

Esse foi o padrão predominante na Segunda Guerra Mundial, porém, como já adiantamos por meio de abordagens diversas, identificamos duas variações bem distintas.

A primeira, a que batizamos de *padrão político centralizado*, foi a preferida pelos países de regime totalitário, a Alemanha nazista e a União Soviética comunista. O que distingue esse padrão é o fato de aqueles ditadores terem centralizado tanto o nível político quanto o estratégico, tornando na prática muito difícil o estabelecimento de limites entre ambos. A subordinação da estratégia à política é caracterizada basicamente pela maior prioridade que os fatores de natureza política recebiam durante os processos de tomada de decisão.

Além desses dois exemplos, pudemos identificar o emprego do padrão político centralizado na Guerra da Coreia pelo ditador norte-coreano Kim Il Sung e na Guerra do Golfo por Saddam Hussein.

A outra variante surgida durante a Segunda Guerra Mundial foi a que iremos chamar de *padrão político descentralizado*. Essa foi a solução predileta dos países de regime de governo democrático como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Nesse caso, esses países conseguiram estabelecer uma nítida subordinação do ponto de vista militar ao político, além de possuírem, em sua estrutura militar, uma delimitação bem definida entre os níveis político e estratégico.

Verificamos também que esse padrão foi sempre o utilizado pelos Estados Unidos, embora com graus diferentes de sucesso, nas suas intervenções na Coreia e no Vietnã, e na Guerra do Golfo. Outro país a optar por ele foi o Vietnã do Norte,

⁶ Clausewitz, Carl von. *Da Guerra*. p. 873.

durante a Guerra do Vietnam, e que, curiosamente, foi a única ocorrência de utilização do padrão político descentralizado por um país de regime totalitário.

Uma outra constatação foi a de que o padrão militar certamente não é o melhor caminho para a vitória, consequência da averiguação de que a quase totalidade dos países que o adotou veio a ser derrotada. A exceção fica por conta da Grã-Bretanha na Primeira Guerra Mundial, mesmo assim com a ressalva de que, após Clemenceau ter assumido o controle do esforço de guerra francês, foram as suas diretrizes que de fato passaram a nortear a estratégia aliada.

Todavia, verificamos também que a utilização do padrão político não significou garantia absoluta de vitória. Com efeito, dos países que o adotaram centralizado, apenas a URSS, na Segunda Guerra Mundial, saiu-se vitoriosa, e, no caso do padrão político descentralizado, embora a grande maioria dos que por ele optou tenha sido coroada de êxito, os EUA, na Guerra do Vietnam, amargaram uma derrota traumática.

Esses exemplos nos levaram a refletir sobre o que teria impedido alguns países que se valeram do padrão político de alcançar a vitória. Poderia ser um indício de que as idéias de Clausewitz e os preceitos do C 124-1 não seriam verdades incontestáveis e que mereceriam reparos ou reavaliações? As nossas conclusões são que não há nada de errado nas teorias de Clausewitz e nem nos conceitos emitidos pelo Manual de Estratégia de nosso Exército, mas que a sua aplicação deve se revestir de certos cuidados.

O primeiro é que, a despeito de considerarmos de indiscutível e de fundamental importância a subordinação da estratégia à

política, essa relação não deve possuir características de submissão, mas de harmonia e de cooperação, com os dois níveis interagindo constantemente, complementando-se. Os militares não podem ter dúvidas quanto aos objetivos do conflito, necessitando estar cientes de todas as nuances políticas que o envolvem; e os políticos, de forma alguma, podem desconhecer as possibilidades e as limitações das forças armadas.

Segundo, essa harmonia é mais facilmente alcançada quando, na estrutura militar de guerra do país, existe um componente que realize a transição entre a política e a estratégia, ou seja, que traduza em termos estratégicos as diretrizes emanadas pelo nível político. Esse componente também tem como missão assessorar o nível político em assuntos de natureza militar, e mais, inibe-o a interferir na condução das operações militares.

Terceiro e por último, para que as observações acima, ao serem implementadas, apresentem os resultados almejados, é fundamental que estejam solidamente sustentadas pelos pilares da *surpreendente trindade* de Clausewitz: um governo que seja capaz de identificar e enunciar claramente os objetivos a serem atingidos, que possua legitimidade e respaldo político para congregar e orientar a vontade nacional em direção a esses objetivos; um povo que não só abrace integralmente os objetivos almejados, mas que se envolva direta e integralmente no esforço para a sua consecução e que, em especial, apoie as forças armadas do seu país; e forças armadas que possuam em seus quadros comandantes competentes e respeitados e que estejam sempre adequadamente equipadas e adestradas para o cumprimento de suas missões. ☉

BIBLIOGRAFIA

- ADDINGTON, Larry H. *The Patterns of War since the Eighteenth Century*. Blommington: Indiana Press, 1984.
- BARNETT, Corelli (Org.). *Os Generais de Hitler*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- _____. *The Swordbears*. Blommington. Indiana Press, 1964.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. C 124-1: *Estratégia*. Brasília, 1997.
- FEHRENBACH, T. R. *This Kind of War*. Nova York: Bantam, 1991.
- FULLER, J. F. C. *The Second World War*. Nova York: Da Capo, 1993.
- HOWARD, Michael. *War in European History*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- KEEGAN, John. *The First World War*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.
- _____. *The Second World War*. Nova York: Penguin, 1989.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LARABEE, Eric. *Commander in Chief*. Nova York: Touchstone, 1987.
- LIDDELL HART, Basil Henry. *Strategy*. Nova York: Meridian, 1991.
- _____. *The Real War: 1914-1918*. Boston: Little, Brown & Company, 1964.
- PARET, Peter (edi.). *Makers of Modern Strategy - from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- RIDGWAY, Matthew B. *The Korean War*. Nova York: Da Capo, 1967.
- SCHUBERT, Frank N. (edi.) e KRAUS, Theresa (edi.). *Tempestade do Deserto*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- SPAHR, William J. Zhukov: *The Rise and Fall of a Great Captain*. Novato: Presidio Press, 1995.
- SPECTOR, Ronald H. *Eagle against the Sun*. Nova York: Vintage, 1985.
- SUMMERS, JR, Harry G. *On Strategy II: a Critical Analysis of the Gulf War*. Nova York: Dell, 1992.
- _____. *On Strategy: a Critical Analysis of the Vietnam War*. Nova York: Dell, 1984.
- TAYLOR, A. J. P. *The Second World War: an Illustrated History*. Londres: Penguin, 1975.
- WEIGLEY, Russel. *The American Way of War - A History of the United States Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press, 1993.
- WESTMORELAND, William C. *A Soldier Reports*. Nova York: Da Capo, 1989.



*Seja assinante
da BIBLIEX
e receba sempre
bons livros*

Regionalização econômica: A ALCA¹

*João Paulo de Almeida Magalhães**

RESUMO

O mundo de hoje se acha em processo de globalização, do qual regionalizações, como a ALCA, constituem um dos aspectos. Da perspectiva do Brasil e da América Latina em geral, a ALCA constitui algo mais que simples acordo de integração do tipo União Européia e MERCOSUL. A decisão que se tomar em relação a ela engajará todo o futuro do País, pelo que deve ser examinada da perspectiva do seu potencial impacto na evolução futura do país e da região. O autor começa por recapitular as características da globalização, descrevendo, em seguida, as condicionantes básicas das políticas de desenvolvimento e concluindo com o significado da ALCA para estas.²

PALAVRAS-CHAVE

Globalização, MERCOSUL, ALCA, ALCSA.

O SENTIDO DA GLOBALIZAÇÃO

A economia mundial é hoje marcada pelo fenômeno da globalização. Em termos estatísticos, a globalização se manifesta por acréscimo do comércio internacional em ritmo superior à expansão do PIB mundial, e pelo incremento dos fluxos financeiros internacionais em velocidade ainda maior. Em ter-

mos tecnológicos, vamos encontrar o rápido progresso da informática, microeletrônica e dos meios de comunicação e transporte. Da perspectiva institucional, o fenômeno toma a forma da desregulamentação das economias e de sua abertura ampla ao comércio e capital internacionais.

A posição do Governo brasileiro diante da globalização deflui, diretamente, de suas convicções neoliberais. Para essa

* Economista.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

² Matéria extraída de artigo da Revista do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil, ano 2001.

corrente doutrinária, a globalização da ordem econômica internacional não encontra precedentes no passado. Ela teria provocado fratura no desenvolvimento histórico da humanidade. Os espaços nacionais se dissolveram na ordem global. Eles deixaram de ser o âmbito dentro do qual são tomadas as decisões econômicas que passaram a ter lugar em nível das empresas transnacionais e dos mercados financeiros mundiais. Hoje seriam as empresas, e não os países, que concorrem entre si. A disputa de mercados se transferiu do nível macro para o micro.

Em suma, as soberanias nacionais constituem algo em vias de desaparecimento. Para os neoliberais, se antes o Estado não devia intervir na economia, hoje ele simplesmente não pode fazê-lo, porque perdeu, substancialmente, o controle dos fatos econômicos. E isso é visto sem qualquer preocupação porque se considera o processo globalizador altamente favorável.

A partir dessa visão neoliberal, o Governo brasileiro adotou estratégia de integração *passiva* no mercado mundial, caracterizada por rápida e unilateral abertura da economia às importações, ampla liberdade ao capital estrangeiro e privatização acelerada de empresas estatais. Em linhas gerais, adota-se comportamento de braços cruzados diante dos efeitos da globalização ou, mais amplamente, abrem-se as portas aos efeitos da globalização.

Com respeito à globalização, o ponto de vista neoliberal apresenta defeitos fundamentais, que invalidam as opções de política econômica nele baseadas. Têm-se

assim demonstrado³ que a globalização está longe de ser novo e revolucionário processo econômico. Ela começou com as grandes navegações de fins do século XIV e começos do XV. Antes da Primeira Guerra Mundial, o comércio internacional e investimentos das multinacionais representavam participação no PIB mundial igual à presente.

A afirmação de que as unidades nacionais se dissolveram diante da globalização é igualmente falsa. Presentemente, 80% da produção e 90% da poupança mundiais se destinam ao mercado interno. Os investimentos das multinacionais não vão além de 5% do total mundial. A concorrência continua sendo feita, fundamentalmente, entre países. Os países com boa infra-estrutura e melhores políticas de educação e pesquisa tecnológica levam vantagem sobre os demais. Assim, a baixa competitividade das empresas brasileiras é atribuída ao *custo Brasil*, ou seja, à ineficiência sistêmica do conjunto de nossa economia.

Não há qualquer razão para se afirmar que Estados e soberanias nacionais se acham a braços com irreversível debilitamento. Batista Júnior (1998) mostra que, em vez de declinar, o peso do setor público se elevou constantemente. Nos países da OCDE, entre 1978-1982 e 1991-1995, os gastos públicos, como percentagem do PIB, aumentaram de 37,3% para 40,7%, a carga tributária de 34,3% para 37,0%, a dívida pública de 42,0% para 66,6% e o déficit público de 2,9% para 3,7%. Hirst e Thompson (1998) lembram que, durante a vigência do padrão ouro, as restrições à ação do Estado, em termos de políticas financeiras e cambiais, eram, pelo menos, tão grandes quanto as presentes.

³ Ferrer, 1996.

No caso do mercado financeiro, a grande liberdade usufruída por seus agentes econômicos resultou do processo de desregulamentação pelo qual os bancos centrais renunciaram voluntariamente aos seus instrumentos de controle. A situação pode, no entanto, ser facilmente revertida por decisão unilateral das mesmas entidades. A simples adoção da proposta de imposto gravando a circulação internacional de capitais, *imposto Tobin*, modificaria, de maneira fundamental, o panorama prescrito. Batista Junior (1998), para comprovar a reversibilidade do processo, recorda o que aconteceu na década de 1930, como consequência da Grande Depressão. Do liberalismo do período anterior evoluiu-se, rapidamente e sem qualquer dificuldade, para abrangente intervencionismo.

Em termos de soberania, as perdas de fato registradas, e essas sim irreversíveis na persistência dos processos de regionalização, são as ligadas aos programas de integração regional. Assim, os países da União Européia renunciaram a sua autonomia em políticas cambiais, setoriais, financeiras etc. admitindo tanto moeda como banco central comuns. Isso não significa, contudo, o desaparecimento do poder soberano nacional, mas, simplesmente, sua transferência para esfera superior, que poderá inclusive exercê-lo de forma mais ampla e eficaz.

Posto que não se possa aceitar a posição oficial diante da globalização, não tem sentido condená-la liminarmente, ou mesmo considerá-la reversível. A tese dos ativistas de Seattle e Gênova de ser ela sempre desfavorável aos subdesenvolvidos é falsa.

Países como os *tigres asiáticos*, que se inseriram corretamente no processo de globalização, auferiram substanciais benefícios. Dos quatro pioneiros desse grupo, Cingapura registra hoje 29.610 dólares de produto por habitante, Hong Kong 25.520 dólares e Coreia do Sul 9.700 dólares⁴. Não há dados para Taiwan, mas sua situação deve corresponder à da Coreia.

Os dados acima mostram que os dois primeiros países superaram, em termos de produto por habitante, a Inglaterra, sua antiga metrópole, e o terceiro atingiu o nível de Portugal, que, sem ser considerado país rico, jamais foi colocado entre os subdesenvolvidos. A título de comparação, podemos lembrar que o Brasil não vai, hoje, em termos de produto *per capita* além de 4.000 dólares por habitante.

Se o importante é inserção correta na globalização, cumpre sublinhar que países, como o Brasil, que não o fizeram em tempo oportuno, isto é, há cerca de trinta anos como os asiáticos, deverão se defrontar, no futuro, com maiores dificuldades.

Vejamos por quê.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas lançaram as chamadas *Décadas do Desenvolvimento*. Supunha-se que, com moderado apoio financeiro dos países desenvolvidos – cuja importância era inclusive estimada em documentos oficiais da instituição –, as economias retardatárias seriam capazes de eliminar seu atraso. Diante da ausência de resultados, o programa foi abandonado, o que transferiu para medidas de tipo social a responsabilidade pela melhoria do padrão de vida das categorias mais pobres dos países subdesenvolvidos.

⁴ Banco Mundial, 2000.

A par disso, trabalhos como o patrocinado pelo Clube de Roma⁵ punham em dúvida a suficiência dos recursos naturais do planeta para atenderem às necessidades de um mundo composto, exclusivamente, de países desenvolvidos. Furtado (1981) ilustra o problema lembrando que o consumo *per capita* de energia nas economias maduras superava de oito vezes o registrado nas atrasadas. Ora, as fontes de energia conhecidas, ou a serem futuramente descobertas, dificilmente seriam capazes de atender à demanda de mundo composto, exclusivamente, de nações desenvolvidas.

No que concerne à disponibilidade de recursos naturais, a motivação principal da desvalorização das políticas de desenvolvimento se prende ao que se poderia chamar de *síndrome do petróleo*. Se a totalidade das populações de economias retardatárias ascendesse aos padrões de vida do Primeiro Mundo, a pressão sobre os recursos naturais do planeta determinaria drástica elevação nos seus preços, a exemplo do que sucedeu com o petróleo. Isso significaria redistribuição de renda em favor dos detentores de maiores reservas e, boa parte destes, se acha hoje no chamado Terceiro Mundo. Evidentemente, as nações ricas não querem ver repetido o episódio dos *choques do petróleo* em escala algumas vezes maior.

Essa preocupação é claramente manifestada por Henry Kissinger, ex-Secretário de Estado americano, ao afirmar que para os países industrializados preservarem seus atuais padrões de vida, deve ser mantida a

atual relação de troca entre seus produtos de exportação e os recursos não renováveis do planeta⁶. A mudança que teme é a elevação do preço destes últimos em relação ao das manufaturas, configurando-se o que chamamos de *síndrome do petróleo*.

As preocupações com o meio ambiente caminharam no mesmo sentido. Greider (1996) coloca a questão nos seguintes termos: os Estados Unidos têm um automóvel por 1,7 pessoas. Essa mesma relação na China é de 680 pessoas por veículo e o país tem 1,2 bilhão de habitantes. A camada de ozônio não resistiria à chegada pela China aos padrões automobilísticos americanos. Isso sem se falar na Índia e outras nações populosas do Terceiro Mundo.

Se para o futuro a inserção correta no processo de globalização será mais difícil, o Brasil⁷ é beneficiado por algumas importantes vantagens. Se os recursos naturais são escassos à escala do planeta, em nosso contexto nacional a situação pode ser considerada exatamente a oposta. No que se refere ao meio ambiente, o País não deverá ter dificuldade em manter a situação interna sob controle. No concernente ao problema global, sua posição deverá ser, simplesmente, de ignorar o problema. Os responsáveis pelas dificuldades atuais são os países desenvolvidos aos quais cabe, portanto, a responsabilidade de resolvê-las. O Brasil não vai deixar de se desenvolver para que os Estados Unidos continuem a dispor de 1,7 carros por habitante.

Para vencer os obstáculos com que se defrontará, o Brasil deve adotar atitude que Helio Jaguaribe (1950) chamou de *nacionalismo de fins*. Esse nada tem a ver com o

⁵ Meadows, 1972.

⁶ Santos, 1999.

⁷ O mesmo vale para o restante da América Latina.

nacionalismo de meios, xenófobo, sistematicamente contra o capital estrangeiro, favorável ao fechamento da economia e assim por diante. O *nacionalismo de fins* apresenta duas características básicas: firme convicção de que o Brasil apresenta as condições requeridas para pleno desenvolvimento e disposição para adotar todos os meios necessários para consegui-lo. Entre esses meios se acham, certamente, a aceitação de investimentos diretos estrangeiros e a abertura da economia, desde que compatível com a política de desenvolvimento.

No século XIX, nacionalismo desse tipo, com Bismarck na Alemanha e Alexander Hamilton nos Estados Unidos, constituiu instrumento básico para a viabilização do processo industrial nesses dois países.

Dois exemplos servirão para ilustrar comportamento inspirado em *nacionalismo de fins*. Por volta de 1956 o FMI colocou objeções ao Programa de Metas, afirmando que o prioritário era conter a inflação (20% ao ano). O Presidente Juscelino Kubitschek recusou qualquer concessão, ameaçando romper com o FMI. Este voltou atrás, e o Programa de Metas foi implementado sem cortes.

Na crise asiática de 1997, a Malásia rejeitou o programa do FMI criando controle de câmbio, limitando remessas de lucros do capital estrangeiro etc.. Em artigo recente, Dani Rodrik e Kaplan (2001)

Na crise asiática de 1997, a Malásia rejeitou o programa do FMI criando controle de câmbio, limitando remessas de lucros do capital estrangeiro etc. Em artigo recente, Dani Rodrik e Kaplan (2001) mostraram que, apesar disso, a recuperação daquele país foi igual, ou até mais rápida, que da Coréia do Sul – inclusive no referente à entrada de capitais estrangeiros – que aceitou o auxílio e imposições do FMI.

mostraram que, apesar disso, a recuperação daquele país foi igual, ou até mais rápida, que da Coréia do Sul – inclusive no referente à entrada de capitais estrangeiros – que aceitou o auxílio e imposições do FMI. Para

Rodrik isso equivalia a uma verdadeira bofetada naquela instituição.

Outra manifestação do nacionalismo de fins é a recusa a aceitar, sem discussão, paradigmas analíticos e políticas econômicas importados. Isso porque, baseados na experiência das economias maduras, não se ajustam frequentemente à realidade dos subdesenvolvidos. Além disso contêm, muitas vezes, defesa implícita

dos interesses dos países de origem. Assim, se a teoria dos custos comparativos, proposta por economistas ingleses em meados do século XIX, não houvesse sido contestada por defensores do protecionismo industrial, a Inglaterra seria, hoje, o único país industrial (ou desenvolvido) do mundo. Mais recentemente, a doutrina neoliberal, importada através do Consenso de Washington, resultou em graves prejuízos para o Brasil e América Latina.

A DISPONIBILIDADE DE MERCADO COMO CONDIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

A inserção correta no processo de globalização depende de se adotar estratégia econômica capaz de conduzir o país ao

pleno desenvolvimento. Nas linhas que seguiremos mostraremos qual deve ser essa estratégia e que ela não coincide com o usualmente proposto pela Economia Oficial.

No processo de crescimento econômico, dois aspectos são igualmente importantes, a saber, o mercado e a oferta, função esta das disponibilidades de poupança. Mostraremos como o mercado tem sido largamente ignorado pela Economia Oficial, situação particularmente negativa no que se refere ao desenvolvimento econômico.

A literatura sobre o crescimento, inspirada na realidade das economias maduras, ignora totalmente o aspecto da demanda. Ou seja, aceita, implicitamente, a validade da lei de Say, segundo a qual a oferta cria sua própria procura. Mesmo nas análises inspiradas no caso das economias retardatárias, o aspecto do mercado foi colocado em segundo plano. O enfoque principal esteve sempre na necessidade de criar poupanças em quantidade suficiente para que se pudesse se lançar programas de eliminação do atraso econômico.

A única exceção a esse enfoque vamos encontrar em Rosenstein - Rodan (1961) e Nurkse (1955). Para eles, o tamanho mínimo das unidades produtivas imposto pela moderna tecnologia poderia gerar, nos subdesenvolvidos, problema de insuficiência de mercado. Era o fenômeno que se tornou conhecido como de indivisibilidade. Esse tipo de análise não foi, todavia, incorporado à Economia Oficial.

Contrastando com esse enfoque, estudos recentes começam a levantar a tese de que as poupanças tendem naturalmente a se elevar, desde que adotada estratégia de desenvolvimento viável e confiável. Na medida em que prospere essa linha de aná-

lise, de grande esquecido nas estratégias de desenvolvimento, o mercado se candidata a tornar-se o aspecto central das mesmas.

Contribuição importante para esse novo enfoque vamos encontrar no relatório do Banco Mundial (1993) que recebeu o título de *East Asian Miracle*. Segundo este, baseado na experiência concreta dos países do Leste da Ásia, não é o aumento da poupança que acelera o crescimento, mas o crescimento acelerado que eleva a poupança. E esse crescimento acelerado teve como base a exploração do mercado mundial de produtos manufaturados.

Colocando a questão em outros termos, diríamos que no Leste da Ásia todos os países registram taxas de poupança iguais ou superiores a 30% do produto, sem que seja possível identificar programa comum (suscetível de ser imitado) conducente a tal resultado. O que existe de uniforme entre eles é política de crescimento para fora, de elevada eficácia e credibilidade.

A experiência do Chile é igualmente significativa a esse respeito. Sua taxa de poupanças supera largamente a dos demais países da América Latina. Durante algum tempo se supôs que isso decorria de se ter passado do sistema de repartição para o de capitalização na previdência social. Na verdade, porém, tal não foi o caso, inclusive porque as maiores poupanças do sistema previdenciário foram, freqüentemente, compensadas pela queda das poupanças individuais (Ocampo, 1998). Também se mostrou que os maiores investimentos provieram de diversas fontes, dependendo do setor considerado. Isso indica que, ao se adotar modelo exportador viável e com credibilidade, as poupanças aumen-

taram sem que existisse política de caráter global visando a esse resultado.

A literatura especializada começa a tomar conhecimento desses fatos. Srinivasan (1999), ao analisar as contribuições recentes para análise do desenvolvimento, comenta da seguinte forma a relação entre poupança, investimento e crescimento:⁸ *Claramente a relação de casualidade entre crescimento, poupança e investimentos vai em ambas direções. Lewis e seus contemporâneos enfatizavam a cadeia causal indo de investimentos exógenos para o crescimento. A outra linha de casualidade é entre as oportunidades de crescimento e os investimentos.* Barro (1999), no seu estudo sobre as determinantes do crescimento, é ainda mais taxativo ao afirmar:⁹ *Um coeficiente positivo entre a taxa (...) de investimento, numa regressão de crescimento, pode refletir a relação positiva entre oportunidades de crescimento e investimentos antes do que o efeito positivo de uma taxa mais elevada de investimento, exogenamente determinada, sobre o crescimento.* E mais adiante afirma: *Esses achados sugerem que muito do efeito positivo estimado da taxa de investimento no crescimento (...) reflete a relação inversa entre oportunidades de crescimento e investimento.*

Ocampo (1998) reconhece a existência dessa nova interpretação ao afirmar que usualmente se considera a cadeia causal poupança – investimento – elevação do produto. Mais recentemente, contudo, se volta a aceitar a interpretação keynesiana de que o

incremento do produto determina aumento proporcional da poupança.

Essa concepção já se acha inclusive incorporada em livros de texto conforme se verifica em Hossain e Chowdhury (1998)¹⁰. Segundo eles: *O crescimento econômico pode também elevar a taxa de poupança. Por exemplo, altamente poupadoras e de rápido crescimento, economias do Leste da Ásia experimentaram elevado crescimento antes de suas taxas de poupança se elevarem. A implicação é que a aceleração das taxas de crescimento nos países em desenvolvimento é possível na ausência de um salto inicial na poupança (...). Os testes Granger de causalidade (...) confirmam o elo do crescimento para a poupança. Uma visão consensual está emergindo de que existe um – círculo virtuoso – entre crescimento e poupança. Aceleração no crescimento aumenta a taxa de poupança, que por sua vez alimenta a elevação do crescimento.*

Em síntese, Srinivasan e Barro falam das *oportunidades de crescimento* determinando a elevação de investimentos (e poupança) e não o contrário, como até recentemente se supunha. Ocampo afirma estar-se voltando à visão keynesiana de não ser o aumento de poupança que permite maiores investimentos, mas estes (evidentemente viabilizados pelas *oportunidades de crescimento*) que geram poupanças correspondentes. Ora, essas *oportunidades de crescimento* nada mais são que a existência de mercado, ganhando portanto este o *status* de determinante principal do processo dinâmico de longo prazo.

Para comprovar a importância do mercado nas estratégias de desenvolvimento, nada melhor do que apontar as causas do

⁸ P. 28.

⁹ P. 32 e 33.

¹⁰ P. 116.

insucesso do atual modelo econômico brasileiro. Inspirado na Economia Oficial ignorou a questão do mercado, o que se revelou a causa principal das suas vulnerabilidades.

Vejamos os erros do modelo de integração *passiva* em curso ou, mais especificamente, porque não conseguiu garantir mercado do nível requerido pela política de desenvolvimento. Também aqui tomaremos como exemplo o caso do Brasil que, em linhas gerais, corresponde ao que se passou com os demais membros do Acordo.

A estratégia de integração passiva no mercado mundial em curso no Brasil apresenta três características principais: dentro de rigorosa visão neoliberal, abstenção do Estado com funcionamento livre e desimpedido dos mecanismos do mercado; total abertura da economia às importações supondo que a concorrência externa, ao elevar a produtividade da empresa local a níveis internacionais, as tornaria naturalmente exportadoras, e dependência para o rápido incremento das exportações de empresas multinacionais, cujas filiais brasileiras controlam os setores mais dinâmicos do comércio internacional.

Em termos de mercado, os resultados foram os seguintes. Diante da passividade do Poder Público, o país se especializou

na exportação de *commodities* agrícolas e industriais, que correspondiam a suas vantagens comparativas naturais. Ora, esses setores, além de baixo valor adicionado, se caracterizam por demanda internacional de lento crescimento, fato agravado pela multiplicação dos concorrentes¹¹.

Diante da passividade do Poder Público, o país se especializou na exportação de commodities agrícolas e industriais, que correspondiam a suas vantagens comparativas naturais. Ora, esses setores, além de baixo valor adicionado, se caracterizam por demanda internacional de lento crescimento, fato agravado pela multiplicação dos concorrentes. No que se refere à abertura da economia, ela não levou, como se esperava, ao rápido incremento das exportações, que continuaram se expandindo abaixo da média mundial.

No que se refere à abertura da economia, ela não levou, como se esperava, ao rápido incremento das exportações, que continuaram se expandindo abaixo da média mundial. Em sentido oposto, as importações subiram rapidamente, transformando contas correntes aproximadamente equilibradas em déficit de 25 bilhões de dólares. Ou seja, de um lado, não ocorreu a esperada

conquista de ampla fatia do mercado externo e, de outro, parte significativa do mercado interno foi, em função da abertura, transferida a exportadores estrangeiros.

Finalmente, as filiais de empresas alienígenas, em comportamento facilmente previsível e amplamente justificável, se recusaram a entrar nos grandes mercados mundiais já atendidos por suas matrizes. Como consequência, as exportações brasileiras de bens de rápido crescimento no mercado mundial e tecnologia mais avançada se concentraram nos pequenos e pouco dinâmicos mercados de países vizinhos e alguns outros subdesenvolvidos. Isto é, o

¹¹ Magalhães, 2000.

modelo de integração passiva no mercado mundial fracassou por não ter conseguido atender ao requisito básico de qualquer política bem-sucedida de desenvolvimento, a saber: mercado de dimensões e dinamismo adequados. Desde sua implantação, na década de 1980, o incremento anual médio do PIB brasileiro ficou abaixo de 2%.

AValiação DA ALCA

Constituindo a disponibilidade de mercado condicionante principal das políticas de desenvolvimento, as integrações econômicas regionais devem ser avaliadas em função de sua capacidade de contribuir para a existência de mercado. No presente tópico, após descrever o papel das integrações econômicas na criação de mercado, passaremos a indagar o significado da ALCA em termos da obtenção, pelo Brasil, do pleno desenvolvimento. Para melhor equacionar o problema, indagaremos, contudo, preliminarmente, qual o impacto, em termos de mercado, do MERCOSUL e da ALCSA¹²

Com respeito ao mercado, e da perspectiva de país considerado individualmente, três coisas podem suceder nos acordos de integração regional, duas negativas e uma positiva. O primeiro efeito negativo ocorrerá se produtores eficientes de outros participantes do acordo capturarem mercado antes atendido pelo país. Nesse caso, significativos desinvestimentos podem ocorrer. O segundo efeito negativo existirá se todo incremento futuro de mercado for absorvido por empresas eficientes de outros participantes. Quanto

ao resultado positivo, este aparecerá se o mercado mais amplo, proporcionado pela integração, permitir ao país economias de escala ou a realização de investimentos antes inviáveis, dado o pequeno tamanho do mercado nacional.

A resposta à indagação sobre se as integrações são ou não favoráveis ao desenvolvimento deve ser respondida em função de três casos: união entre países desenvolvidos, união entre países subdesenvolvidos e união entre países em nível diferente de desenvolvimento.

No primeiro caso, não deverá haver problema de grandes transferências de mercado entre participantes, com os consequentes desinvestimentos, ou de monopolização dos aumentos do mercado por alguns participantes. A demanda tende a se orientar para os produtores eficientes, de menores custos e, portanto, de preços favoráveis. Ora, na integração entre países igualmente desenvolvidos, os níveis de eficiência são uniformemente elevados, o que não autoriza grandes deslocamentos de demanda entre os participantes. As perdas de alguns ramos são normalmente compensadas por ganhos em outros, sem desinvestimentos líquidos significativos. Quanto ao futuro, todos participantes se acham em condições iguais no que se refere ao aumento da produtividade inexistindo, portanto, risco de açambarcamento do mercado futuro por um ou alguns deles. O resultado final deverá ser, assim, positivo em termos de viabilização de importantes ganhos de escala. Esse tipo de análise é, aliás, amplamente confirmado pela experiência da União Européia.

¹² Área de Livre Comércio Sul-Americano, recentemente proposto.

Tudo o que se disse acima vale, em boa parte, para eventuais integrações entre países subdesenvolvidos. Seus níveis de produtividade e a capacidade de aumentá-los são semelhantes, o que exclui o risco de grandes deslocamentos de mercado entre os participantes ou de monopolização dos incrementos deste por alguns deles. A situação nesse caso é, todavia, mais complexa. No concernente ao MERCOSUL, os dois principais sócios apresentam razoável equilíbrio em termos de competitividade de suas empresas, inexistindo, portanto, maiores problemas. Na ALCSA, todavia, a situação é diferente. Vejamos porque.

Na década de 1960, ocorreu, na América Latina, importante tentativa de se criar ampla área de livre comércio, a ALALC¹³. Ela fracassou essencialmente porque os países de menor porte temiam a concorrência da indústria brasileira que, sendo mais avançada, açambarcaria a totalidade do mercado para manufaturas. Ou seja, no caso da integração entre países igualmente subdesenvolvidos, mas de peso econômico diferente, certas precauções se fazem necessárias. O fracasso da ALALC indica, de fato, que para a aceitabilidade do modelo de integração entre subdesenvolvidos é indispensável assegurar a todos membros participação equânime nos mercados de maior dinamismo e valor adicionado por trabalhador. Alguma coisa nesse sentido foi tentada no Grupo Andino e sua experiência deve ser aproveitada. Em suma, posto que a integração entre países da América Latina, todos igualmente subdesenvolvidos, não apresente maiores restrições, algumas dificuldades devem ser contornadas.

O grande problema aparece no caso de integração entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, do tipo proposto na ALCA. Examinaremos a questão com base nas prováveis consequências para os dois principais participantes, Brasil e Estados Unidos.

Sendo este último detentor não só de uma das mais avançadas indústrias do mundo, como eficiente produtor agrícola, poder-se-ia, numa primeira aproximação, supor que absorveria a totalidade do mercado, com desinvestimentos maciços na economia brasileira. Sucede, porém, que a especialização internacional se faz com base em custos relativos e não em custos absolutos. O normal seria, portanto, os Estados Unidos se concentrarem nos setores em que se revelam relativamente mais eficientes, deixando para o Brasil aqueles em que esse país é menos ineficiente.

Não parece difícil perceber que as empresas americanas se concentrarão nos setores de tecnologia mais apurada, mão-de-obra de maior qualificação e exigindo grande capacidade de pesquisa e inovação. Esses são ramos que registram alto valor adicionado por trabalhador e mercado de acelerada taxa de crescimento. As empresas brasileiras ficarão com atividades largamente utilizadoras de recursos naturais e mão-de-obra, todas elas de baixo valor adicionado por trabalhador e demanda de crescimento lento. Ou seja, no longo prazo, os Estados Unidos se tornariam país superdesenvolvido, porque terão transferido para o Brasil setores de baixo valor adicionado por trabalhador. E o Brasil não irá além do semidesenvolvimento, por ter se especializado neles.

Valladão (1995) mostra que tal é exatamente o resultado esperado pelos dirigentes americanos. Segundo ele, Robert

¹³ Área Latino-Americana de Livre Comércio.

Reich, Secretário do Trabalho e um dos mais influentes membros da administração Clinton, declarou, para tranquilizar os sindicatos, que no âmbito da ALCA os empregos de maior valor adicionado e, portanto, mais bem pagos, irão naturalmente se localizar nos Estados Unidos.

Não se está, com isso, afirmando que, nas integrações entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, estes últimos registrem sempre perdas. Eles terão, pelo contrário, conforme demonstra a experiência do México, importantes vantagens nos prazos curto e médio, através da transferência para seus territórios de atividades intensivas de mão-de-obra. Sua perda será no longo prazo, dado que terão renunciado a completa eliminação do atraso econômico.

A aposta do México no NAFTA, supostamente modelo para ALCA, tem justificação mais ampla, em consequência do relacionamento especial entre os dois países. Diante da verdadeira invasão dos Estados Unidos por imigrantes ilegais mexicanos, o Governo americano poderá, no futuro, concluir ser a única forma eficaz de contornar o problema a redução da diferença entre o padrão de vida dos dois países. Nesse caso, o México se beneficiará de algo equivalente a novo Plano Marshall, que compensará, total ou parcialmente, as desvantagens da especialização em setores *labour using*.

A situação é bastante distinta para outros países da América Latina, como o Chile, que recentemente envidou ingentes esforços para ingressar no NAFTA, ou acelerar o lançamento da ALCA. Se bem-suce-

dido, seus ganhos de curto prazo seriam, pelo menos, duvidosos, porque as empresas americanas com atividades *labour using* continuarão a fazer seus investimentos na fronteira mexicana. E, no longo prazo, não há qualquer motivo para que um eventual novo Plano Marshall seja estendido ao Chile.

**No longo prazo,
os Estados Unidos se tornariam
país superdesenvolvido, porque
terão transferido para
o Brasil setores de baixo valor
adicionado por trabalhador.
E o Brasil não irá além do
semidesenvolvimento, por ter
se especializado neles.**

Nos debates sobre a ALCA foi apresentado o argumento em seu favor que merece ser examinado.

A EMBRAER é hoje considerada o grande caso de sucesso da política econômica brasileira. Ora, essa empresa utiliza somente 20% de componentes nacionais. Ela seria, portanto, segundo certos defensores da ALCA, simples *maquiladora* como as instaladas na fronteira do México com os Estados Unidos. Careceria, assim, de base a objeção de que a ALCA nos tornaria especialistas em *maquilagem*. Como se opor a um acordo cujo resultado seria a multiplicação de outras tantas EMBRAERs em numerosos setores da economia brasileira?

A falha básica da objeção está em que ela identifica *outsourcing* que é o que faz a EMBRAER, com a *maquilagem* realizada pelas empresas mexicanas da fronteira dos Estados Unidos. Recapitulemos.

Nos últimos vinte anos as técnicas de produção das empresas evoluíram do rígido *taylorismo* - *fordismo* para o que ficou conhecido como *toyotismo* - *flexibilização*. A superioridade desse último sistema teve sua consagração quando o Governo americano, para salvar suas mon-

tadoras, se viu obrigado a impor ao Japão quotas de exportação de automóveis.

O *toyotismo* - *flexibilização* trouxe o *just in time* a qualidade total e, o que interessa à nossa análise, o *outsourcing*. Esse é o sistema pelo qual a empresa moderna seleciona os componentes a serem integrados em seu produto final entre os fornecedores de toda parte do mundo, escolhendo os que oferecem melhores condições de qualidade e preço. O *outsourcing* tornou-se condição básica de crescimento e, em alguns casos, até de sobrevivência dos setores mais dinâmicos da economia. Tal fato foi, aliás, tristemente confirmado pela experiência de nossa indústria de construção naval, que já chegou a empregar quarenta mil trabalhadores e hoje praticamente desapareceu. Enquanto seus concorrentes, como os estaleiros da Coreia do Sul, recorriam largamente ao *outsourcing*, os brasileiros, inclusive estimulados pelo Governo, insistiam em restringir a maioria de suas compras às navieiras nacionais.

Do ponto de vista que nos interessa, o importante é que as empresas utilizadoras do *outsourcing*, como a EMBRAER, são as que devem ser caracterizadas como nucleares.

Elas fazem pesquisa tecnológica, criam modelos próprios, têm mão-de-obra de alta qualificação, elevado valor adicionado

por trabalhador e competem acirradamente no mercado mundial.

As características e origem das empresas que fazem *maquilagem* pode ser ilustrada com o caso dos *flying geese* asiáticos.

O Japão, e outros países industriais, para baixar seus custos, transferiam as linhas de produção que exigiam muita mão-de-obra para os países de baixos salários. Esse fenômeno foi inclusive tratado na literatura como de *relocalização*. Quando os salários se elevavam, as instalações eram transferidas para outros países onde estes continuavam baixos. Donde a denominação de *gansos voadores*.

Do ponto de vista de nossa discussão, o importante é que as *maquiladoras* são empresas periféricas, operando com trabalhadores de baixa qualificação, gerando pouco valor adicionado por trabalhador, inteiramente dependentes em termos de mercado, sendo freqüentemente filiais de uma empresa nuclear. Nelas, a pesquisa tecnológica e a criação de modelos próprios não têm sentido, porque essas tarefas são de responsabilidade das empresas nucleares de que dependem.

Em síntese, a EMBRAER não é *maquiladora*, mas sim empresa nuclear e, como todas as outras desse tipo, pratica o *outsourcing*. Na cadeia produtiva, ela se acha no extremo oposto das *maquiladoras*.

O outsourcing tornou-se condição básica de crescimento e, em alguns casos, até de sobrevivência dos setores mais dinâmicos da economia. Tal fato foi, aliás, tristemente confirmado pela experiência de nossa indústria de construção naval, que já chegou a empregar quarenta mil trabalhadores e hoje praticamente desapareceu. Enquanto seus concorrentes, como os estaleiros da Coreia do Sul, recorriam largamente ao outsourcing, os brasileiros, inclusive estimulados pelo Governo, insistiam em restringir a maioria de suas compras às navieiras nacionais.

Colocá-la na mesma categoria que as *maquiladoras* mexicanas porque, como estas, incorpora componentes externos ao seu produto final, equivale a considerar aviões a jato iguais a motocicletas por ambos usarem motor. Nossa restrição à ALCA permanece, portanto, plenamente válida.

Esse é, todavia, um enfoque conceitual do problema. Verificação fática é, contudo, no caso, também possível. A EMBRAER e as *maquiladoras* mexicanas existem e se acham em pleno funcionamento. Torna-se, assim, possível e simples verificar-se que as características operacionais da EMBRAER e das *maquiladoras* mexicanas obedecem ao mesmo modelo. Caso isso aconteça suspenderemos imediatamente qualquer objeção a ALCA e passaremos, pelo contrário, a sustentar sua importância e urgência.

Teste alternativo seria o Governo brasileiro, seguindo o modelo que deu origem à EMBRAER, lançar política industrial cujo objetivo seria criar em, digamos, meia dúzia de setores diferentes, outras tantas empresas nucleares. Esse programa seria levado às negociações da ALCA como o carro-chefe da nova economia brasileira. Se, como se alega, essas empresas forem consideradas simples *maquiladoras*, não haverá objeção de parte dos Estados Unidos. E, se isso realmente acontecer, perderiam validade todas as objeções à ALCA.

Para concluir, nos referiremos rapidamente a ponto levantado nos debates. Ainda se aceitando não serem as *maquiladoras* empresas nucleares como a EMBRAER, elas, com o passar do tempo, não evoluiriam naturalmente para esse padrão?

Relevante no caso é a experiência da Coreia do Sul e esta, à primeira vista, parece dar resposta positiva à pergunta. Na

fase de *plataforma exportadora*, aquele país baseou toda sua economia em *maquiladoras*. Hoje seu grande sucesso em termos de exportação e crescimento econômico está fundado em empresas nucleares. O que lá sucedeu foi o que se segue. Na fase de *plataforma exportadora*, todas as facilidades foram concedidas às montadoras instaladas no país. Todas menos uma: elas não podiam colocar seus produtos no mercado interno coreano. Para atendê-lo surgiram, assim, empresas de controle coreano, com marcas próprias e conhecedoras da tecnologia básica do seu setor.

Quando, em função do aumento de salários, o modelo *plataforma exportadora* se esgotou, essas empresas com base em amplo apoio governamental se transformaram nas atuais nucleares. Elas, contudo, só puderam realizar a mudança pelo fato de a Coreia do Sul não estar ligada ao Japão por acordo do tipo área de livre comércio. Se estivesse, não teria sido possível, numa primeira fase, reservar o mercado interno para empresas nacionais e, numa segunda, ampará-las através de toda sorte de incentivos, inclusive medidas protecionistas.

A conclusão é, portanto, a seguinte: as *maquiladoras* mexicanas poderiam se transformar em nucleares com uma condição: não estar seu país ligado aos Estados Unidos por acordo de integração. Na inexistência dessa condição, mudança do tipo observado na Coreia do Sul é completamente inviável.

CONCLUSÃO

Em prefácio ao livro de Samuel Pincheiro Guimarães, Hélio Jaguaribe (1999) afirmou ser a ALCA um suicídio. Pelo que

vimos anteriormente, se ela for levada adiante nos termos em que se acha hoje colocada, tal afirmação não está muito longe da verdade.

A pergunta é então a seguinte: por que o Governo brasileiro ignora esse fato? Decorreria isso de má-fé ou incompetência? Em nossa opinião nem uma nem outra. O que existe hoje nas negociações da ALCA é uma espécie de diálogo de surdos. O que o Governo brasileiro deseja é suspensão imediata das restrições americanas ao nosso aço, suco de laranja, álcool etc. e *empurrar com a barriga* a abertura geral e irrestrita de nossa economia desejada pelos Estados Unidos. Estes, em sentido oposto, querem a abertura econômica imediata e prolongar, por tanto tempo quanto possível, as barreiras a nossos produtos.

Isso constitui jogo perigoso de nossa parte, dado que a capacidade de pressão dos americanos pode levar a concessões

contrárias aos interesses nacionais. Como, por outro lado, é diplomaticamente difícil encerrar de forma unilateral as negociações, o aconselhável seria passar à ofensiva. Uma forma de fazê-lo consistiria na montagem de política industrial do tipo requerido para chegarmos ao pleno desenvolvimento. Esta objetivaria, por exemplo, reproduzir o modelo EMBRAER numa dúzia de setores da economia brasileira. Esse programa industrial seria levado às negociações da ALCA, que passaria a ser aceita ou rejeitada, na medida que o favorecesse ou prejudicasse.

No fundo isso equivaleria a testar o real significado da ALCA para a economia brasileira. E seu resultado, desse teste, não nos parece muito difícil de prever, considerando que, no âmbito do NAFTA, supostamente modelo para a ALCA, o México foi levado a subscrever compromisso de abandonar qualquer política industrial patrocinada pelo Governo. ☉

OBRAS CITADAS

- BANCO MUNDIAL (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* Oxford University Press, Nova York.
- _____. (2000) *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, Nova York.
- BARRO, R. J. (1999) *Determinants of Economic Growth*, The MIT Press, Londres.
- BATISTA JR. P. N. (1998) *Mitos da "Globalização"*, PEDEX, São Paulo.
- FERRER, A. (1996), *Desarrollo y Sudesarrollo en un Mundo Global: los Problemas de la America Latina*, Trimestre Económico, ou. - nov. - dez.
- FURTADO, C. (1981) *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- GREIDER, W. (1998) *O Mundo na Corda Bamba*, Geração Editorial, São Paulo.
- HIRST, P. e THOMPSON G. (1998) *Globalização em Questão*, Editora Vozes, Petrópolis.
- HUSSAIN, A. e CHOWDHURY, A. (1998) *Open-Economy Macroeconomics for Developing Countries*, Edward Elgar, Northampton.
- JAGUARIBE, H. (1999) Prefácio em Guimarães, S.P. *Quinhentos Anos de Periferia*, Contraponto, Rio de Janeiro
- _____. (1958) *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, J. P. A. (2000) *Brasil Século XXI*, Paz e Terra. São Paulo.

- MEADOWS, D.H. (1972) *Limits to Growth, a Report for the Club's of Rome Project on the Predicament of Mankind* Universe Books, Nova York.
- NURKSE, R. (1995) *Problemas de Formación de Capital*, Fondo de Cultura Economica, Cidade do México.
- OCAMPO, J. A. (1998) *O Desafio da Transformação Produtiva com Igualdade*. Em Modelos e Políticas de Desenvolvimento, BNDES, Rio de Janeiro.
- ROSENSTEIN, R. (1961), *Problems of Development in Eastern and South Eastern Europe* em Okun, B. e Richardson, R. (orgs) New York Roll, Rinehart and Winston.
- SANTOS (1998) *Globalização: Ideologia e Pragmatismo*, (tese de mestrado). COPPE - UFRJ, Rio de Janeiro (mimeo).
- SRINIVASAN, T. N. (1999) *The Sources of East Asian Economic Growth* em Gustav Ranis e outros (orgs) *The Political Economy of Comparative Development into the 21 st Century*, Edward Elgar, Northampton.
- VALLADÃO, Alfredo G. A. (1995), *Le Retour du Panamericanisme*, CREST, Paris.



Diretoria de Assuntos Culturais



Forte de Copacabana

Praça Coronel Eugênio Franco, Nº 1
 Copacabana – Posto 6 – CEP 22070-020
 Tels.: 2522-4460 e 2521-1032
 Fax: 2522-6263
 Visitação: de 3ª-feira a Domingo,
 das 10h às 16h
 Ingresso: R\$ 3,00

A narcoguerrilha na fronteira amazônica: uma questão de soberania e integridade territorial¹

*Amadeu Martins Martu**

RESUMO

O artigo nos dá uma visão panorâmica sobre a guerrilha, sobretudo na Amazônia, com seus reflexos em relação à soberania nacional e integridade territorial do nosso País, ao tempo em que aprecia as estratégias dos EUA e do Brasil para combatê-la ou neutralizá-la. (Matéria extraída de monografia elaborada como pré-condição para obter o diploma do Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME.)

PALAVRAS-CHAVE

Narcoguerrilha, narcotráfico, região amazônica.

A Amazônia e Narcotráfico são dois temas de particular relevância na agenda internacional. O primeiro pelo valor que representa para a humanidade; o segundo pela ameaça à segurança interna dos países. O narcotráfico aparece como ameaça herdada do último século, um crime transnacional de características transfronteiriças, cometido por organizações que operam de modo a tor-

nar irrelevantes os conceitos de Estado e soberania nacional.

Com mais de 11 mil quilômetros de fronteira e 6,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão, a Amazônia constitui um grande vazio demográfico, onde os descaminhos do narcotráfico encontram propício terreno para suas atividades ilícitas. Para agravar ainda mais esse quadro, a Amazônia brasileira faz fronteira com sete

* Major de Artilharia.

¹ Selecionado pelo PADECEME (NR: artigo elaborado antes da ação das Forças Armadas Colombianas na área desmilitarizada, ocorrida no início de 2002).

países sul-americanos, dentre os quais Peru, Bolívia e Colômbia, onde está implantado o núcleo do problema.

O narcotráfico estabelece diversas ramificações, destacando-se sua associação a grupos guerrilheiros (narcoguerrilha). Na América do Sul esse fenômeno está mais caracterizado na Colômbia e exerce influência regional, com reflexos no Brasil, particularmente na Amazônia brasileira.

A questão da soberania e da integridade territorial, da mesma forma, não pode ser condicionada ao estudo restrito dos delitos fronteiriços cometidos pela narcoguerrilha. Os novos conceitos de soberania, que permeiam as relações internacionais entre países, são uma realidade da nova ordem mundial e devem ser explorados quando se trata do narcotráfico.

O CENÁRIO MUNDIAL

Na nova ordem mundial, o discurso do mundo desenvolvido para o periférico, no qual se encontra o subcontinente sul-americano, apóia-se na globalização, na desestatização, na economia liberada e na democratização. Nesse contexto, são reexaminados o papel do Estado e os conceitos tradicionais de soberania. O mundo convive hoje com as chamadas *novas ameaças* de classificação polêmica e distinta nos diferentes países.

As nações desenvolvidas, em especial os Estados Unidos da América (EUA), apontam a proliferação de armas de destruição em massa, ressaltam as dificuldades de transição na China e na Rússia, os conflitos étnicos nacionalistas, o rearmamento, o terrorismo, o narcotráfico, o fundamentalismo islâmico, as migrações ile-

gais, o comprometimento do meio ambiente e o crime organizado como riscos à sua estabilidade econômica, social e política. A conjuntura mostra que tais ameaças aos países desenvolvidos têm provocado a adoção de novas medidas no cenário internacional, visando a padronizar a forma de agir dos países periféricos, segundo os interesses das grandes potências.

O NARCOTRÁFICO

O entendimento dessa *nova ameaça* que vem norteando os interesses dos EUA para ações no subcontinente sul-americano necessita uma visão mais ampla da problemática, antes de particularizar o seu desenvolvimento e atuação na América do Sul, em especial nas áreas lindeiras à Amazônia brasileira.

No contexto do continente americano, encerra-se o terreno propício ao narcotráfico. De um lado, na América do Sul, estão os maiores produtores mundiais de cocaína; do outro, na América do Norte, o grande consumidor, o qual também é grande produtor de *precursores químicos*. Esse cenário de ameaça à estabilidade econômica, política e social levou os EUA a delinearem uma grande estratégia, incluindo medidas tanto contra a oferta quanto contra a demanda. Dentro dela está a preocupação com a produção de coca, que abastece o mercado americano e que tem como origem a produção sul-americana.

A NARCOGUERRILHA, O NARCOTRÁFICO E A FRONTEIRA AMAZÔNICA

É incontestável a influência da narcoguerrilha nos países fronteiriços da região

amazônica, e a Amazônia ocidental brasileira faz fronteira com os maiores produtores de cocaína do mundo. As ações de repressão às guerrilhas no Peru conseguiram contê-las e, hoje, apenas pequenos grupos terroristas, fazendo-se passar por ex-integrantes do Sendero Luminoso ou Tupac Amaru, já extintos, disseminam a idéia de sua associação ao narcotráfico.

Na década de 1990, foi seguida a estratégia norte-americana denominada *Estratégia Andina*, e seu alinhamento com estratégias regionais levou à participação das suas forças armadas no combate ao narcotráfico, até 1996.

Ações eficazes contra o narcotráfico no Peru e na Colômbia têm levado à criação de novas rotas de tráfico. Os traficantes têm escolhido o território brasileiro como rota alternativa. Outra evidência crescente tem sido o processamento de cocaína em laboratórios junto às fronteiras internacionais da Amazônia, diminuindo, para os traficantes, os riscos de interceptação.

A cultura da coca é um dos principais componentes políticos que regem os países andinos. A Confederação Sindical de Camponeses Produtores de Folha de Coca é uma organização de cunho político-sindical que controla a produção e comercialização da folha de coca, congregando cerca de 800 sindicatos, 70 centrais e 9 federações. Nesse contexto, os governos têm colocado em prática uma estratégia denominada *Plan Dignidad* que também se alinha à *Estratégia Andina* dos EUA, de quem recebe apoio.

Só nos últimos três anos, o programa de erradicação da coca reduziu a área cultivada em mais de 70%. Já as atividades de refino e produção da cocaína encontram-se, hoje, junto às fronteiras internacionais

da Amazônia, onde as ações de governo são mais difíceis e o acesso aos precursores químicos é mais fácil. Nesse contexto está o Brasil, como importante fornecedor desses últimos produtos e como consumidor da cocaína produzida. Em face dessa situação, espera-se receber ajuda dos EUA e de países europeus para dar continuidade à estratégia intitulada *Coca Zero*.

A Colômbia, hoje, é um capítulo a parte no que se refere ao narcotráfico. O combate realizado pelos outros países andinos fez potencializar o fenômeno da produção de drogas nesse país. Tomou ainda maior impulso com a associação do narcotráfico à guerrilha, dando origem a outro fenômeno chamado *narcoguerrilha*. Os movimentos guerrilheiros que mais se destacam são: a Força Armada Revolucionária da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

As FARC se organizam em *blocos* e *frentes* que cobrem quase todo o território colombiano. (Fig. 1) Calcula-se que, ao todo, possuam 20 mil guerrilheiros organizados em 7 blocos e 63 frentes, das quais 33 diretamente envolvidas com o narcotráfico. As áreas de maior importância para as FARC estão na região centro-sul do território colombiano, junto aos departamentos de Putumayo, Caquetá, Meta e Guaviare, onde se encontram as zonas de maior produção de coca. (Fig. 2) Na fronteira com o Brasil estão os departamentos de Amazonas, Vaupés e Guainia. (Fig. 3) Controlam essa região uma frente em Vaupés e 16, em Vinchada. Ela é considerada região secundária no que se refere ao narcotráfico e à guerrilha.

Os precursores usados no refino da coca têm diversas origens e portas de entrada. No entanto, os maiores fornecedores têm



Figura nº 1 – Desdobramento estratégico das FARC

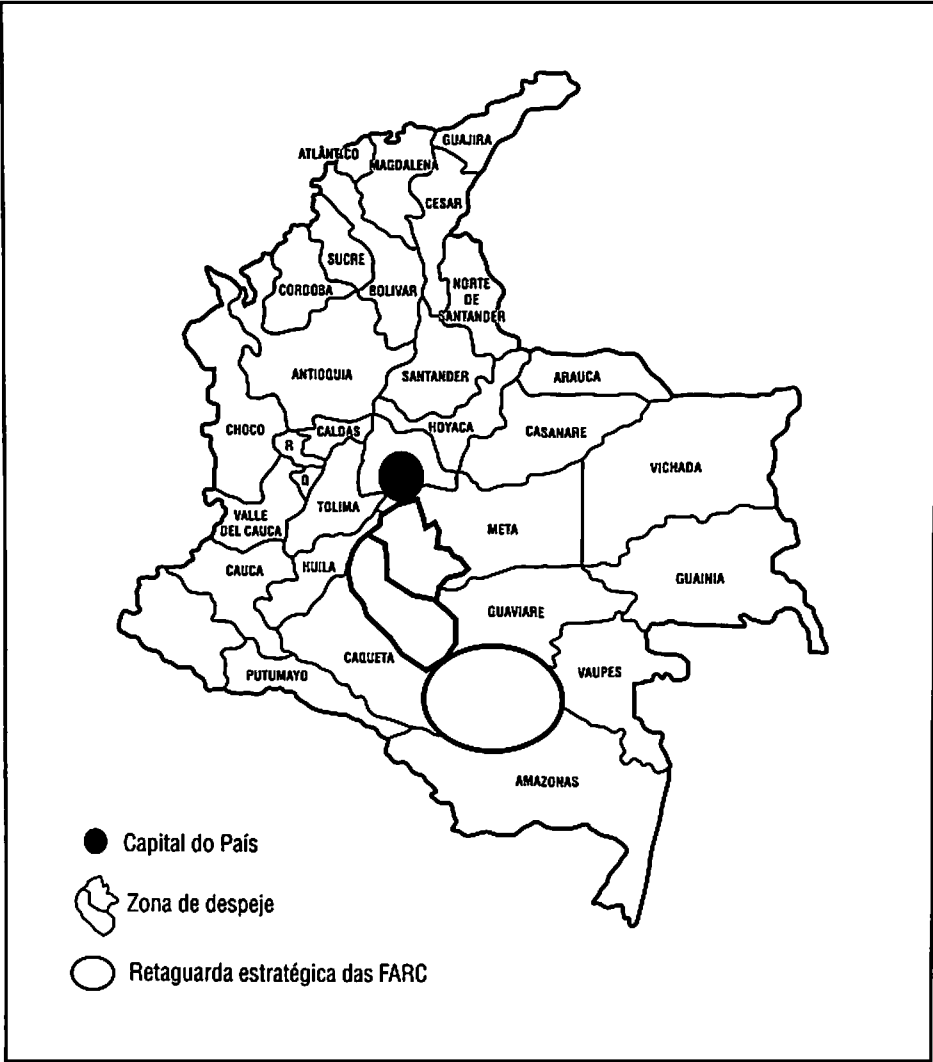


Figura nº 2 – Áreas estratégicas das FARC



Figura nº 3 – Áreas de maior importância para as FARC

sido os EUA, com mais de 50% do total importado pelo tráfico na Colômbia.

Nos últimos anos o Governo da Colômbia tenta chegar a um acordo com as FARC, a qual exigiu reformas no Estado e o estabelecimento de uma área desmilitarizada, intitulada *zona de despeje*² no sul do território colombiano e com uma área aproximada de 42 mil km².

Sem muitos resultados, o Governo colombiano estabeleceu uma nova estratégia para reconstrução do país, consubstanciada no *Plano Colômbia*, intensamente explorado na mídia internacional e de interesse para os países vizinhos da região.

O custo de implementação do plano está estimado em mais de 7,5 bilhões de dólares. O Governo dos EUA, dentro da *Estratégia Andina* e com autorização do Senado, estabeleceu um pacote de ajuda ao *Plano Colômbia* no valor de 1,6 bilhão de dólares.

As operações militares antinarcotráfico contarão com um Centro de Operações Conjuntas com comunicação direta com o DEA, a CIA, o FBI e o próprio Pentágono nos EUA.

Não há dúvida de que a proximidade do Brasil, em particular da Amazônia brasileira, com os três maiores produtores de coca do mundo, traz influências negativas para o País.

Ultimamente o Brasil tem sido apresentado da seguinte forma com relação ao tráfico internacional de drogas: é considerado um país de trânsito para as drogas produzidas nos países limítrofes, em especial a

Colômbia, com destino aos grandes mercados consumidores; a Amazônia brasileira é utilizada como área de circulação para a pasta base de cocaína; ele fornece insumos químicos utilizados no processamento de drogas; é praça de *lavagem de dinheiro*³ e mercado de consumo de substâncias tóxicas.

Tem sido constatadas inúmeras atividades ilícitas na fronteira amazônica, que abarcam a narcoguerrilha, o tráfico de drogas, o contrabando de armas e, até, ações contra o meio ambiente.

Na região da *Cabeça do Cachorro*⁴, fronteira com a Colômbia, a principal influência é do chamado *Cartel de Letícia* e da Frente Nº 1 das FARC. Na área foram encontrados pequenos cultivos de folha de coca, laboratórios rústicos para processamento da cocaína e pistas de pouso clandestinas localizadas em ambos os lados da fronteira. O município de São Gabriel da Cachoeira é o centro de maior expressão da região.

A região do Alto Solimões é caracterizada pela tríplice fronteira entre Peru, Brasil e Colômbia. Ali, o tráfico de drogas é realizado por via fluvial e aérea. Os municípios da região sofrem influências negativas do tráfico de drogas e da guerrilha colombiana. A falta de condições adequadas de vida das pessoas diante da conjuntura regional tem contribuído para esse cenário.

Bastante importante no local é a área chamada *Trapézio Amazônico Colombiano*⁵, onde estão instalados laboratórios de refino de pasta base de cocaína (PBC). Nessa área, os traficantes são apoiados pelas

² Região localizada no centro da Colômbia, onde as FARC têm autonomia, sem intervenção das forças federais colombianas.

³ Transformação do dinheiro proveniente das atividades ilícitas em moeda lícita, usável no mercado mundial.

⁴ Fronteira do Brasil-Colômbia localizada no alto do Rio Negro, cujos limites têm a forma da cabeça de um cachorro.

⁵ Área geográfica entre o Rio Putumayo e Solimões e que anteriormente pertenceu ao Peru.

FARC. O ponto focal do tráfico é o triângulo Tabatinga, Benjamin Constant, do lado brasileiro, e Letícia, do lado colombiano, onde atua o Cartel de Letícia ou grupo Rivera como é conhecido.

Pela calha do Rio Javari, divisa com o Peru, a PBC peruana chega até Tabatinga e Letícia. A PBC e a cocaína também chegam ao Brasil vindas de Iquitos, no Peru, através do Rio Solimões e, daí, passam para a Colômbia.

Além dos rios, o transporte aéreo é intensamente utilizado com o apoio de pistas clandestinas junto à fronteira em território brasileiro. Essa prática tem aumentado devido a ajuda dos EUA ao Peru à Colômbia e à Bolívia para a implementação de um sistema de monitoramento aéreo.

Os três países possuem leis que permitem o abate de aviões em voo, o que levou à alteração das rotas, usando o território brasileiro. Só o Peru, nos últimos dez anos, derrubou vinte aviões suspeitos de tráfico de drogas. O número de aviões derrubados junto à fronteira tem aumentado. Em 2000, três aviões, com registros brasileiros, foram destruídos pelo Peru.

Entre nós, os registros de incidentes com a guerrilha colombiana são escassos e recentes. Um único enfrentamento entre a guerrilha colombiana e tropas do Exército Brasileiro ocorreu em 1991, quando cerca de quarenta homens das FARC atravessaram a fronteira do Brasil com a Colômbia, no Rio Traíra, e atacaram um pelotão brasileiro, matando três soldados e ferindo outros nove. Outro incidente ocorrido foi quando o Exército colombiano violou a fronteira brasileira na *Cabeça do Cachorro*, para rechaçar um ataque guerrilheiro à cidade colombiana, Mitu.

Além desses principais incidentes, as FARC têm violado a fronteira na busca de abastecimento logístico, como remédios e comida. Nessa situação, os guerrilheiros, ao atravessarem a fronteira, se confundem com os narcotraficantes.

A POLÍTICA DOS EUA NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Os EUA têm baseado sua luta em alternativas como atacar a oferta, suprimir a demanda, legalizar o comércio das drogas etc. A estratégia 1999-2007 estabelece cinco metas principais: prevenir o abuso das drogas mediante programas de orientação, educação, prevenção e publicidade; aumentar a segurança dos cidadãos; reduzir os danos sociais; impedir o ingresso de drogas e a eliminar as fontes produtoras nacionais e do exterior.

Os esforços para eliminar as fontes produtoras foram os de maiores reflexos para a América do Sul.

A iniciativa, como já foi relatado, ficou conhecida como *Estratégia Andina*, que enfatizava o uso das forças armadas dos países produtores na luta contra o narcotráfico.

Os EUA ainda desenvolvem um *processo de certificação* para os países considerados cooperativos no combate às drogas. Essa classificação é realizada de acordo com o *International Narcotics Central Strategy Report* (INCR), do Departamento de Estado dos EUA.

O relatório é apresentado ao Congresso dessa nação e, da sua avaliação, o presidente decide a certificação ou não dos países no combate às drogas. Caso a certificação não seja outorgada, o país estará sujeito a diferentes modalidades de sanções, tais como a suspensão de assistência, de financia-

mentos, de empréstimos das agências multilaterais de crédito e de isenções aduaneiras e tributárias pelos EUA.

No caso do Brasil, considerado basicamente país de trânsito, produtor de precursores químicos e consumidor, a política norte-americana busca influenciar a opinião de segmentos da sociedade e do Governo brasileiro no tocante ao uso das Forças Armadas no combate direto ao narcotráfico. Já atuam no Brasil, com autorização do Ministério das Relações Exteriores (MRE), agentes da *Central Intelligence Agency (CIA)* e da *Drug Enforcement Administration (DEA)*.

O DEA, no ano 2000, projetou as seguintes perspectivas para o Brasil: expansão do tráfico de drogas dada à dificuldade de controlar as fronteiras com os países produtores; aumento da lavagem de dinheiro; crescimento do volume de droga enviado ao exterior e ampliação, nas áreas remotas do interior, da instalação de laboratórios de cocaína.

A política americana enseja cuidados por parte dos países-alvo, a fim de delinear perfeitamente o limite entre a cooperação e a ingerência externa; entre a soberania nacional e a relativa.

A ESTRATÉGIA BRASILEIRA

A Amazônia brasileira é hoje objeto de grande preocupação quanto à cobiça internacional. Não se trata de contemplar

qualquer hipótese de conflito ou guerra de conquista e, sim, estar atento às ameaças concretas na mudança substancial do conceito de Soberania Nacional e o decorrente direito de ingerência.

Algumas vezes, tais questões agridem a Soberania Nacional e têm sido realizadas em nome de algumas teorias desprovidas de respaldo por parte do Direito Internacional. Dessa forma não é possível desprezar o narcotráfico e seus ilícitos correlatos, quando se fala de Amazônia brasileira e Soberania Nacional.

As ameaças à Soberania brasileira, advindas da narcoguerrilha e do narcotráfico na Amazônia, merecem dois enfoques: o da Soberania Interna e o da Externa.

O primeiro está relacionado ao controle da fronteira ocidental da Amazônia. A situação atual mostra o quão permeável ela é ao tráfico, à migração de laboratórios, à guerrilha e aos outros crimes correlatos. Os diversos programas de combate ao narcotráfico desenvolvidos pelos países fronteiriços daquela região têm agravado o problema e poderão elevar-se com a recente implantação do *Plano Colômbia*.

O segundo enfoque está inserido no contexto dos novos conceitos de soberania e ingerência e está diretamente relacionado com o primeiro. Quanto maior for o comprometimento da Soberania Interna, maiores serão as pressões externas para a aplicação do chamado *Dever de Ingerência*, afetando a Soberania Nacional.

*No caso do Brasil,
considerado basicamente país
de trânsito, produtor de
precursores químicos e consumidor,
a política norte-americana busca
influenciar a opinião de segmentos
da sociedade e do Governo
brasileiro no tocante ao uso das
Forças Armadas no combate
direto ao narcotráfico.*

A *Estratégia Brasileira* frente a essas ameaças engloba programas, projetos e ações. Sua concepção não se caracterizou ao longo do tempo, por seguir metodologias ou profundos estudos prospectivos. Estabeleceu-se muito mais por ações reativas do que pró-ativas, quase sempre à mercê dos descompassos políticos, da instabilidade econômica e das pressões externas.

Como destaque dessa *Estratégia* pode-se ressaltar:

- Programa Calha Norte (PCN), que é um planejamento integrado de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, tem como objetivo o desenvolvimento socioeconômico da área e a sua conseqüente integração ao restante do País. O programa teve início em 1985.

Apesar dos obstáculos, o PCN conseguiu criar condições de progresso e bem-estar para a população, particularmente de 1986 a 1990, quando os recursos chegaram a atingir, só em 1989, mais de 47 milhões de dólares.

A partir de 1993 e, em especial, após 1995, o Programa deixou de merecer a devida atenção, chegando, em 1998, a apenas 2,4 milhões de dólares e, em 1999, ao inexpressivo montante de 750 mil dólares. Hoje, o PCN integra o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e está sob a responsabilidade do Ministério da Defesa.

Ao longo de 15 anos de funcionamento, o Programa ressentiu-se da alocação de recursos, o que parece estar mudando a partir de 2000, quando foram alocados 29 milhões de reais.

O SIVAM constituiu-se na infra-estrutura técnica e operacional de um programa maior, o SIPAM, com a função de inte-

grar, avaliar e difundir conhecimentos que permitam ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais que atuam na Amazônia (FUNAI, IBAMA, Polícia Federal, Forças Armadas etc.) a fim de potencializar as políticas públicas estabelecidas, dando ao Governo brasileiro as informações necessárias à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região.

Quando em operação, permitirá detectar e guiar aeronaves em perigo ou acidentadas, vigiar as fronteiras, monitorar o tráfego aéreo e fluvial, ajudando a combater atividades ilegais. Questões polêmicas envolveram o projeto, como, por exemplo, a real capacidade de cobertura do espaço aéreo. Na verdade, os radares terrestres têm limitação na detecção de vôos à baixa altura. De qualquer forma, o SIVAM conta com radares móveis, instalados a bordo de aeronaves EMBRAER RJ-145, que complementarão a vigilância aérea, amenizando essa deficiência.

A Secretaria Nacional Antidrogas - (SENAD) é o órgão do governo, criado em 1998, que integra todas as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido, à produção não-autorizada de entorpecentes e drogas e às atividades de recuperação de dependentes.

A Política Antidrogas Brasileira tem como uma das metas proteger as fronteiras terrestres, aéreas, marítimas e fluviais da entrada da droga no País. Nessa meta, estão inseridas as ações de interesse para a fronteira amazônica como: intensificar as operações de detecção, bloqueio e apreensão de drogas em trânsito; desenvolver cooperação bilateral e multilateral com os países produtores; equipar e instruir adequadamente a Polícia Federal (PF) para o policiamento da

fronteira com vistas ao narcotráfico; e reforçar o controle dos precursores químicos.

O Brasil tem adotado passos importantes, que, mesmo não consubstanciados em programas ou políticas, têm corroborado, no sentido estratégico, a manutenção da soberania e integridade da fronteira amazônica.

Um dos mais importantes foi à instauração da *Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico*, em abril de 1999, destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico no Brasil. A corrupção do narcotráfico, segundo o relatório final, não se limita ao suborno ou à influência política. Não é raro que agentes do Poder Público façam parte da própria estrutura da organização criminosa; não menos raro são os casos em que agentes do Poder Público favoreçam o seu funcionamento. Como conclusão, a CPI apresentou a proposta de que seja constituída, pelos três Poderes, uma Comissão Processante Permanente.

Na área jurídica, importante passo foi dado com a alteração da Lei nº 7.656, de 19 de dezembro de 1986, para incluir a hipótese de destruição de aeronave. No novo corpo da lei foi acrescido o seguinte parágrafo: *Esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição,..., após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada.*

A nova lei, já em vigor desde março de 1998, ainda depende de regulamentação para a implementação das regras de

*engajamento*⁶. De qualquer forma, representa um grande avanço legal para combater os ilícitos na fronteira amazônica, em particular o narcotráfico.

As medidas aqui relacionadas, o que se chamou de *Estratégia Brasileira*, não encerram todas as medidas e ações consoantes com a proteção e desenvolvimento da Amazônia brasileira. No entanto, são aquelas mais diretamente ligadas à problemática do narcotráfico e da narcoguerrilha.

A sinergia de todas essas medidas, se operacionalizadas, garantirão a dissuasão necessária para contrapor-se às ameaças à Soberania Nacional Interna ou Externa e ao *Direito de Ingerência*, além de sensibilizar a opinião pública e a comunidade internacional.

UMA APRECIÇÃO

O objetivo deste item é aproveitar a análise realizada anteriormente⁷, onde os aspectos essenciais da problemática foram abordados, e formular uma *apreciação*, despretensiosa de esgotar o tema em questão.

• Características da fronteira

A fronteira amazônica caracteriza-se pela sua grande extensão, cobertura vegetal onde predomina a floresta, grande vazio demográfico e limitada rede viária. Essas características facilitariam, por um lado, o homizio de guerrilheiros e traficantes e a instalação de laboratórios junto à fronteira; por outro, dificultaria os grandes deslo-

⁶ Regras que definem, em detalhes, em que situação a aeronave poderá ser abatida.

⁷ Conhecimento resultante de raciocínio elaborado e que expressa a opinião do analista quanto às situações ou fatos passados ou presentes, ou de um futuro imediato.

camentos e transportes por terra. Ainda que a região seja bem servida por rios, nem todos possibilitariam sua utilização para grandes transportes. Os departamentos de Vaupés, Amazonas e Guainia, na Colômbia, possuem extensas faixas de florestas junto à fronteira com o Brasil, o que dificulta o acesso ao território brasileiro.

Outra característica da região fronteira, do lado brasileiro, é a altitude e qualidade do solo, que, segundo especialistas, inviabilizariam o plantio da folha de coca com um retorno economicamente rentável.

• Tráfico na fronteira

O tráfico na fronteira com a Colômbia não chega a ser preocupante. A quantidade de droga já apreendida nos municípios da região, quando comparada à produção colombiana, é inexpressiva. Não se deve confundir, porém, o tráfico junto à fronteira com aquele praticado em pistas de aterragem clandestinas, atividade que caracteriza o Brasil como um *país de trânsito*. Mesmo em pequena quantidade, o tráfico nos municípios junto à fronteira em conjunto com outros ilícitos pode corromper a economia e os poderes locais.

Na divisa com a Bolívia a situação é diferente, pois é desse país a principal origem da cocaína consumida internamente no Brasil. A ameaça às cidades e municípios junto à fronteira, nesse caso, é ainda maior.

• Combate ao plantio de coca no Peru e na Bolívia

O combate ao plantio nesses países, particularmente na última década, tem efetivamente diminuído os hectares de

plantação de coca. Por outro lado, tem gerado problemas sociais que afetam a governabilidade.

Associando esse cenário à situação econômica difícil de ambos países, o quadro poderia ser de retorno à produção de coca, caso a ajuda externa termine.

• Dependência econômica dos países produtores

O enfoque para esse fator merece duas apreciações: a da dependência externa e a da dependência do narcotráfico.

A primeira caracteriza-se pela grande ajuda recebida de outros países, sendo a principal a dos EUA. Sem esta, seria impossível manter a repressão às drogas. A ajuda norte-americana, no entanto, é condicionada a compromissos assumidos em acordos bilaterais.

Esse tipo de dependência expõe os países às ações coercitivas que poderão afetar a Soberania Nacional em prol do Direito de Ingerência.

A segunda dependência está ligada à economia invisível das atividades ilícitas, que movimenta milhões de dólares, ocasionando um aparente crescimento da atividade econômica. Inicialmente o sucesso no combate ao narcotráfico poderá causar profunda depressão econômica nesses países, que não poderá ser preenchido, em curto prazo, por nenhuma outra atividade.

• Diminuição da produção de cocaína no Peru e na Bolívia

Como já foi relatado, a diminuição da produção de cocaína nesses países foi substancial nos últimos anos. A demanda

dos países consumidores, todavia, não tem diminuído na mesma proporção. Alguns fatos explicam esse fenômeno ocorrido na última década, segundo divulgou o último relatório da ONU:

- a produção de cocaína no continente tem diminuído, elevando o preço final ao consumidor. O que quer dizer que os lucros finais do produto se mantêm, incentivando as atividades ilícitas ligadas ao narcotráfico;

- um outro aspecto importante foi a migração da produção para a Colômbia, o que elevou seu potencial de produção de 230 toneladas, em 1995, para 520 toneladas, em 1999.⁸

Os aspectos mencionados agravam ainda mais a situação colombiana no combate às drogas e a sua conexão com a guerrilha. Com maior produção e melhores preços, o nível de corrupção tenderia a aumentar, contaminando a sociedade, as instituições e os poderes constituídos.

• Plano Colômbia

Com ajuda internacional, a Colômbia passará a implementar um audacioso plano de combate às drogas.

Seus países fronteiriços aguardam as repercussões e reflexos, principalmente das ações militares de repressão ao cultivo da coca. Nesse contexto, pode-se inferir que os países mais afetados seriam o Equador e a Venezuela, nesta prioridade. Tanto pela proximidade com as áreas de maior produção na Colômbia como pelas ligações físicas da

fronteira com esses países. Dentre os principais reflexos, pode-se inferir que:

- o combate ao narcotráfico implicará enfrentamento da guerrilha, uma vez que as ações militares se iniciarão nos Departamentos de Putumayo e Caquetá, onde estão importantes frentes das FARC ligadas ao narcotráfico;

- seria possível uma forte resistência das FARC, o que poderia elevar demasiadamente a violência, com reflexos no fórum internacional, no importante tema dos Direitos Humanos;

- a consequência dessa última possibilidade seria a condenação do *Plano Colômbia* por parte da ONU e, principalmente, por parte do Congresso estadunidense. O Governo americano sairia enfraquecido e a guerrilha *tomaria um novo fôlego*;

- haveria uma natural migração de cultivos de coca, dos laboratórios de produção da cocaína e da própria guerrilha. Nesse contexto, os países fronteiriços seriam os mais ameaçados.

No caso particular do Brasil podem-se citar os seguintes reflexos do *Plano Colômbia*:

- imigração clandestina e desordenada na faixa de fronteira, inclusive de refugiados;⁹

- presença de *deslocados*¹⁰ colombianos nas cidades e municípios brasileiros junto à fronteira;

- confronto com a população indígena brasileira, com violação de suas áreas protegidas e conseqüente repercussão mundial;

⁸ Dados da Comissão Interamericana para o controle do abuso de drogas (CICAD/OEA)

⁹ Civil que, por motivo de perigo real, procura segurança em outro lugar, dentro do próprio país.

¹⁰ Civil que devido à guerra está, voluntária ou involuntariamente, fora dos limites do seu país.

— presença de grupos guerrilheiros em nosso território, procurando local de homizio;

— violação da linha de fronteira, em situação como, por exemplo, de perseguição;

— maior envolvimento da população fronteiriça com os ilícitos do narcotráfico;

— deslocamento de laboratórios de produção da PBC;

— aumento do tráfico de armas para as guerrilhas colombianas, partindo da fronteira;

— deslocamento do plantio de coca para o Brasil, embora de pouca probabilidade, como já foi mencionado;

— danos ao meio ambiente decorrentes do incremento da fumigação nas cabeceiras dos rios que formam a Bacia Amazônica;

— contaminação das atividades econômico-financeiras nos núcleos urbanos da Região Norte, principalmente no que concerne à lavagem de dinheiro;

— possibilidade de uma maior pressão norte-americana no sentido de que o Brasil envolva-se militarmente no processo.

As repercussões do Plano Colômbia irão requerer, por parte das autoridades brasileiras, mais ações de caráter policial do que militar propriamente dita.

• Política antidrogas dos EUA

A política americana de combate às drogas incrementou a sua influência política e econômica no subcontinente sul-americano. O apoio prestado se por um lado é fundamental, por outro causa uma

forte dependência econômica e sujeita os países a medidas coercitivas e a processos de certificação, além de ser uma boa oportunidade para a venda de equipamentos militares aos países da América do Sul.

Não se pode perder de vista que os EUA são os *grandes consumidores* e, como tal,

grandes responsáveis no processo. No entanto, as medidas internas adotadas não são compartilhadas, não sofrem ingerências ou pressões externas e nem são sujeitas a credenciamentos.

Por outro prisma, poder-se-ia dizer que os EUA, paradoxalmente, estariam finan-

ciando uma *Guerra Civil* na Colômbia. Se por um lado financiam as forças legais colombianas, vendendo armas e dando treinamento, por outro, sendo grandes consumidores da droga, financiam também a guerrilha.

O Projeto SIVAM, quando em pleno funcionamento, ressentir-se-á de radares especificamente voltados para a detecção de vôos de baixa altura, mesmo com os instalados em plataformas aéreas. A solução seria a colocação de radares terrestres para esse fim, mas a sua utilização é contestada por especialistas que afirmam haver os perigos decorrentes para a flora, fauna e a própria vida humana, como já vem sendo denunciado em Porto Rico. A questão é saber até que ponto não haveria interesses internos e externos em manter deficiente o controle da detecção a baixa altura.

O Programa Calha Norte vai ao encontro das principais ações necessárias à

*Poder-se-ia dizer
que os EUA, paradoxalmente,
estariam financiando uma
Guerra Civil na Colômbia. Se por
um lado financiam as forças legais
colombianas, vendendo armas
e dando treinamento;
por outro, sendo grandes
consumidores da droga, financiam
também a guerrilha.*

manutenção da integridade da fronteira, por meio de uma proposta de desenvolvimento sustentável e da integração do arco fronteiriço ao restante da Região Norte e do País. O Programa, no entanto, esbarra na falta de recursos a ele destinados, seja por desinteresse político, seja por insuficiência orçamentária.

A regulamentação da *Lei de Destruição*, estipulando regras de engajamento, incrementaria em muito o combate ao narcotráfico na fronteira, tanto pela dissuasão, quanto pelas ações de abate de aeronaves. Entretanto, a deficiência do projeto SIVAM na capacidade de detecção de vôos a baixa altura, além de dificultar tal procedimento, poderia, ainda, levar a um erro cujas repercussões seriam desastrosas.

No tocante à Política Antidrogas Brasileira, de responsabilidade do CONAD e da SENAD, nota-se que a tendência atual é reforçar o combate ao consumo indevido das drogas, em detrimento das outras atividades. Normalmente eram destinados cerca de 75% da verba total para as ações de combate ao tráfico e à produção. Já para o ano 2001, segundo o Ministro da Justiça, o objetivo teria sido inverter essas proporções. Os reflexos dessa nova tendência poderão dificultar o combate ao narcotráfico e suas ramificações, junto à fronteira amazônica, bem na ocasião em que o *Plano Colômbia* será posto em execução.

A criação da SENAD, a médio e longo prazos, com aporte de recursos ponderáveis, poderá dar um novo perfil à segurança pública, que, hoje, com dificuldades salariais, formação deficiente e envolvida em corrupção, agrava o processo, em especial nas fases de crise econômica.

CONCLUSÃO

A proposta principal deste artigo foi dar ao leitor uma visão panorâmica sobre a narcoguerrilha na fronteira amazônica e seus reflexos para a questão da Soberania e da Integridade Territorial.

Para tanto, foi necessário ampliar o enfoque da análise, uma vez que as características transnacionais e transfronteiriças da problemática não admitem particularizar o seu estudo ou restringir a sua área de atuação.

No Continente Americano, os grandes protagonistas identificados são: de um lado, os EUA como grandes consumidores e orquestradores da política continental de combate ao narcotráfico; de outro, os grandes produtores de cocaína existentes no sul do continente.

Desses últimos, onde o estudo foi mais aprofundado, apreende-se que: no caso da Bolívia e do Peru a estratégia de combate ao narcotráfico, com forte apoio norte-americano, obteve bons resultados. Já no caso da Colômbia, a análise mostra um perfil diferente. A repressão às drogas no Peru e na Bolívia fez migrar para a Colômbia o plantio de coca e a produção de cocaína.

As diferenças, no entanto, não param por aí. A Colômbia convive ainda com outro fenômeno de iguais proporções: a guerrilha.

Enquanto isso, os EUA vão cumprindo as suas metas: reduzem a produção de cocaína; estabelecem forte influência política, econômica e militar na região; e elevam o seu *status* de nação hegemônica no continente americano.

A *Estratégia Andina* trouxe repercussões para o Brasil. A repressão ao narco-

tráfico nos países vizinhos incrementou os ilícitos na fronteira e agravou o perfil brasileiro como país de trânsito das drogas com destino à Europa e aos EUA.

Um único incidente de vulto registrado com a guerrilha colombiana demonstra bem a diminuta ameaça que ela representa às fronteiras brasileiras e menos ainda à Soberania Nacional.

A grande ameaça e desafio à Soberania fica por conta da contaminação que o narcotráfico, vestido ou não de narcoguerrilha, pode proporcionar às cidades e municípios da fronteira, corrompendo o sistema econômico, as instituições e os poderes constituídos.

A estratégia brasileira esbarra em dificuldades políticas e econômicas. As políticas, embora de difícil superação, são de controle quase que totalmente interno, ou seja, são suscetíveis às ações do poder decisório do País. As dificuldades econômicas, por sua vez, estão à mercê da dependência externa e nas mãos dos países desenvolvidos.

Desta apreciação, é possível detectar os principais óbices à soberania nacional

e a integridade territorial. O mais importante é que o Brasil estabeleça uma postura ativa em face do problema.

Para tanto, será necessário que os tomadores de decisão do País analisem cada cenário possível e estabeleçam ações capazes de tornar o futuro favorável ao Brasil, ou no mínimo amenize o *futuro* que eventualmente lhe seja adverso.

O enfrentamento dessa realidade irá exigir do Estado grande mobilização de recursos e maior participação dos vários órgãos setoriais, dada a pluralidade que conforma este tema. Por outro lado, função do caráter transfronteiriço, a questão exige a ampliação da cooperação internacional, em virtude da ameaça ao bem-estar e à segurança de todo o hemisfério ocidental.

O narcotráfico e a narcoguerrilha são fatos incontestáveis de ameaça à fronteira amazônica. Ao Brasil e a seus governantes caberá a responsabilidade de assegurar que a Soberania e a Integridade Territorial sejam mantidas. A questão será a escolha entre uma atitude passiva, de reação aos acontecimentos, ou uma atitude ativa antecipando-se ao futuro. ●

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AVAROA, Eduardo. *El Narcotráfico y sus influencias en la seguridad hemisférica*. Escuela de Altos Estudios Nacionales. Bolívia 2000.
- BENTO, Claudio Moreira. *História Militar Crítica da Amazônia uma Necessidade*. Revista do Clube Militar. Rio de Janeiro, Mai. 2000.
- BERLINER, Maria Vélez; LADO, Kristin. *Brasil: La Emergente Superpotência de las drogas*. Revista Occidental. n. 2, a. 13, p. 101-127. Buenos Aires: 1996.
- BRAGA, José Antônio: *Soberania Nacional x Crimes Transnacionais* - Participação do Exército no combate aos crimes transnacionais e possibilidade de comprometimento da Soberania Nacional. ECEME: 1997. Monografia.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de *Lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.

- BUARQUE, Cristovam. O mundo para todos. Correio Brasiliense, Brasília, 3 Nov. 2000.
- Câmara dos Deputados - Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico. Relatório Final. Capturado em 3 Fev. 2001. On line. Disponível na Internet <http://www.camara.gov.br/intranet/comissao/index/cpi/relfemnarco.pdf>.
- CARNER, Lydia Soberania Limitada, Modelo Nacional do Século 21? Defesa Nacional, nº 776, p. 19-35, 2º trimestre. 1997.
- CHAGAS, Carlos. Extinção da Soberania: fácil de explicar. Correio Brasiliense, Brasília, 24 Fev. 2000.
- COUTO, Ruy de Paula. *A Amazônia ainda Brasileira - Pressões externas - II*. Revista do Clube Militar. Rio de Janeiro, Mar. 2000.
- . *A Amazônia ainda Brasileira - Pressões externas - III*. Revista do Clube Militar. Rio de Janeiro, Abr. 2000.
- ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (ECEME). ME 21- 253: *Monografias e Estudos de Estado-Maior*. Rio de Janeiro, 1993.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos Doutrinários*. Rio de Janeiro: A Escola, 1998.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. IP 30-2: *Produção do Conhecimento de Inteligência*. (Instruções Provisórias). 1. ed. Brasília, 1997.
- FRIEDE, Reis. *Limites da Soberania Nacional no Cenário Internacional*. A Defesa Nacional, nº 760, p. 65-82 Abr-Jun, 1993.
- GRUMBACH, Raul José dos Santos. *Prospectiva ciência do Futuro - A Chave para o Planejamento Estratégico*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Catau, 1997.
- GUARNIZO, Miguel Ernesto Pérez. *O desenvolvimento estratégico das FARC*. (ECEME: 2000 - Monografia). *Informe Mundial sobre las Drogas*, 2000. Capturado em 23 de janeiro de 2001. On line. Disponível na Internet <http://www.undcp.org/wdr-highlights-2000-es.html>.
- Internacional Narcotics Control Strategy Report*. Realizado por U.S. Department of State. Washington, DC. Capturado em 2 de janeiro de 2001. On line. Disponível na Internet <http://www.state.gov/www/global/narcotics-law/1999-narcreport/>
- MAGALHÃES, Mário. EUA temem expansão do tráfico no Brasil. Folha de S. Paulo, São Paulo, 26 Nov. 2000.
- MELO, Edson Alberto de. *Ameaças à Soberania Amazônica*. ECEME: 1994. Monografia.
- MENDEL, Willian W. *A Amazônia Brasileira: Controlando a Hidra*. Military Review. Edição Brasileira. 2º trimestre, p. 64-75. 2000.
- NERY, Geraldo Luiz; PAMPLONA, Frederico; VANDELLI, Nelsimar Moura et al. Coletânea VI: Amazônia I. 2. ed. Rio de Janeiro: Touari, 1999.
- NETO, Manoel Soriano. *Soberania, Soberania Limitada, Dever de Ingerência, Intervenção Humanitária*. A Defesa Nacional nº 761, p. 19-27 Jul-Set, 1993.

O emprego de cenários prospectivos como suporte do planejamento estratégico do Exército Brasileiro¹

Ruy César Brandi da Silva*

RESUMO

No mundo dos nossos dias, em constante e surpreendente mutação, graças às conquistas da Ciência e da Tecnologia, assume importância vital a análise prospectiva para os planejadores, seja de empresas ou de instituições. Este artigo trata do planejamento e administração estratégica mercê desse fenômeno, direcionado para o Exército Brasileiro. (Matéria extraída de monografia elaborada com precondição para obter o diploma do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército da ECEME).

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento, Prospeção, Cenário.

O fator fundamental ... está na capacidade de compreender o presente, perceber o futuro e preservar o conjunto de valores herdados. Estamos vivendo um mundo de transformações amplas, cada vez mais aceleradas, em todos os campos da atividade humana, em que as normas, organizações e instituições têm de se adaptar, constantemente, à mutação continuada dessa realidade, como condição de suas permanências. Todos os indicadores apontam para um futuro ainda mais cambiante.

Diretrizes Gerais, de 3 de fevereiro de 2000, do General-de-Exército
Gleuber Vieira, Comandante do Exército

Não há vento favorável para quem não sabe aonde ir.

Lucius Annaeus Seneca – I A.D.

* Coronel de Infantaria e Estado-Maior.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

As conquistas nos campos da ciência e da tecnologia têm gerado mudanças amplas, bruscas e aceleradas no mundo, especialmente nos últimos trinta anos, interferindo no comportamento dos homens, afetando as relações sociais e impactando, de forma variada, as expressões política, econômica, psicossocial e militar.

A sociedade está passando por uma fase crítica da sua evolução e entrando em uma etapa bem mais dinâmica, criativa e totalmente nova em sua história. A nova civilização, caracterizada pela sociedade do conhecimento, tem como matéria-prima um recurso infinito, a informação, um bem não material e intangível.

A incerteza e os novos desafios deixam o futuro das instituições, públicas e privadas, altamente dependente das formas pelas quais planejam e operam. O enfrentamento dessa situação parece estar no aprendizado individual e organizacional contínuo, ágil e flexível, selecionando e absorvendo as informações de melhor qualidade em detrimento do volume, cada vez maior, de informações disponíveis.

Há que retratar, ainda que de forma superficial, a *nova fase da internacionalização* das atividades do homem, denominada de *globalização*. Ela perpetra, de um lado, temores e ameaças e, de outro, cooperação e oportunidades, configurando ora um cenário de fragmentação ora de integração entre os países e povos. Esse quadro parece moldar a nova estratificação internacional de poder com profundos reflexos para a conjuntura nacional. Essa si-

tuação, também, tende a impactar ou mudar os paradigmas que afetarão a dimensão e o papel dos Estados e, por consequência, o das Forças Armadas.

O Brasil, dentro desse contexto mundial, deverá ser alvo de pressões cada vez mais acentuadas, quer queira ou não, devido à sua posição geoestratégica e sua potencialidade continental que guarda inúmeros recursos, notadamente nas áreas mineral, ambiental, da biodiversidade e por deter parcela substancial da água doce do mundo, já

denominada de *ouro azul*. Esse último aspecto, insubstituível para o ser vivo, começa a ser foco de acirrada cobiça internacional e será, na visão dos estrategistas, o objeto preponderante dos futuros conflitos que envolverão a humanidade.

Esse é, em síntese, o macroquadro internacional que serve de painel ao Brasil e onde se insere o Poder Militar Brasileiro, a florando ou ampliando, crescentemente, a necessidade e a importância de suas Forças Armadas. Elas, mais que nunca, devem estar compatibilizadas com as suas missões constitucionais e preparadas para, agora e no futuro, respaldar as soberanas decisões dos dirigentes da Nação. É nesse contexto que se situa o Sistema Exército, como um dos componentes do tripé do Poder Militar, e com esse enfoque é que foi elaborado o presente trabalho.

Nesse ambiente marcado pela incerteza e instabilidade é que se deve identificar as alternativas possíveis e viáveis ao futuro. A história nos mostra que, em cada época, o homem forjou as ferramentas de que

*A história nos mostra
que, em cada época, o homem
forjou as ferramentas
de que necessitou para
realizar os seus
planejamentos, baseados em
suas visões do futuro.*

necessitou para realizar os seus planejamentos, baseados em suas visões do futuro.

Portanto, avulta, na atualidade, a importância da existência de cenários como suporte para eficientes planejamentos institucionais, de onde resultem eficazes ações estratégicas, embasados em visão prospectiva, que respondam com efetividade aos desafios do progresso, da mutação dos ambientes e orientem as decisões presentes para construir as trajetórias na direção do futuro desejado para o Exército.

A análise dos fatos evidencia a necessidade, premente e inadiável, de se construir cenários prospectivos para serem utilizados nos planejamentos da Alta Administração do Exército. Hoje, mais que ontem, os cenários, com base numa metodologia consistente e dentro de horizontes temporais delimitados, são de extrema importância para dar suporte ao planejamento estratégico militar, com vistas a prever, impulsionar e acompanhar o processo de evolução do Exército.

O PLANEJAMENTO E A ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

*A melhor forma de apostar no futuro
é fazê-lo brotar no presente.*

Juscelino Kubitschek de
Oliveira – Presidente da República

O planejamento é um processo desenvolvido para alcançar uma situação desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos da organização, segundo Djalma de P. Rebouças de Oliveira em seu livro *Planejamento Estratégico*.

A finalidade precípua do planejamento é, pois, buscar atingir o ápice do rendimento das organizações, dos meios e das pessoas que a integram, dentro de um salutar ambiente de trabalho, maximizando os resultados e minimizando as deficiências.

O planejamento não deve ser confundido com predição, projeção, previsão, prospectiva, plano ou resolução de problemas imediatos. Ele é um processo contínuo, estruturado e caracterizado pelo exercício mental que é executado pelos integrantes das instituições, visando a especular sobre o futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente à sua ocorrência. Ele pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorre antes, durante e depois de sua elaboração e, posteriormente, é realimentado pelos resultados da implementação pela organização.

O planejamento estratégico corresponde, portanto, ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelos dirigentes para enfrentarem situações em que o futuro tende a ser diferente do passado.

Para que qualquer tipo de planejamento seja efetivo, pelo menos seis perguntas precisam ser respondidas: *o que tem que ser feito?; onde será feito?; como será feito?; quando será feito?; quem vai fazer?; e por que deve ser feito?* As respostas a essas perguntas costumam ser o cerne dos planejamentos. Eles serão mais ou menos eficazes, dependendo da abrangência e profundidade da análise, do tempo disponível para realizá-lo e da visão futura que se tem do objeto em estudo.

A *prospecção*, sendo um dos princípios do planejamento, nos indica a necessidade de especular sobre o futuro, visando a identificar as ações do presente que possam

preparar a organização para aproveitar ou enfrentar situações ao longo do tempo.

Em função do *período de referência* considerado para a análise do problema, ou seja, da época em que são buscados os dados básicos para o processo, podemos admitir a existência de três métodos para se desenvolver a atividade de planejamento: o *explorativo*, o *reativo* e o *antecipativo* (ou *proativo*).

No *explorativo*, a ênfase é dada ao passado, onde são buscados os dados para previsão do futuro. Admite-se, nesse método, que os fenômenos se repetem, ou seja, se determinados fatos ocorreram antes, deverão ocorrer novamente.

No *reativo*, a ênfase é dada aos fatos que estão no presente. Não há preocupação com o futuro, nem preparação para mudanças aleatórias. Admite-se que as necessidades da organização ou interesses dos clientes alteram lentamente e podem, portanto, ser identificadas por pesquisas de opinião/mercado, realizadas periodicamente. O grande risco desse método é a demora de transformações na organização, caso ocorram mudanças rápidas e/ou inesperadas, o que poderá comprometer a sua competitividade.

No *antecipativo* (ou *proativo*), a ênfase é no futuro, que é especulado constantemente, em busca de novas oportunidades ou da identificação de ameaças para a organização, permitindo que ela se prepa-

re, convenientemente, para conquistar as primeiras e a fim de evitar *surpresas* no caso de mudanças negativas que, cada vez mais e com maior frequência, ocorrem no ambiente externo. É utilizado por organizações que atuam em ambientes turbulentos, independentemente do porte da organização.

Um método é o conjunto de fases e etapas sequenciais e coordenadas, que inclui desde a interação e integração entre os ambientes endógeno e exógeno (análise), dentro de uma visão holística futura (cenário), até a identificação do modo de proceder e agir (política e estratégia) para alcançar um fim determinado.

A primeira fase – *exame da situação*, alicerce do planejamento e objeto deste artigo – contém o diagnóstico dos ambientes interno e externo da organização.

Todo processo de planejamento traz embutido um conceito de mudança, uma visão futura, nova. Portanto, é bom ressaltar que, com frequência, se encontram dificuldades para o seu desenvolvimento e para a conseqüente implantação das ações decorrentes. Essas dificuldades estão ligadas às resistências pontuais e aos conflitos de interesse que decorrem das mudanças introduzidas, normalmente em face da adoção de novas metodologias e tecnologias, ou pela admissão de novos procedimentos gerenciais.

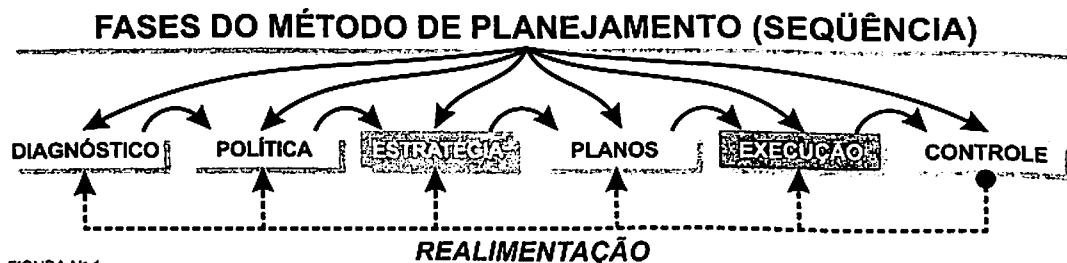


FIGURA Nº 1

A figura nº 1 mostra as fases básicas do planejamento.

As atividades básicas a serem desenvolvidas no processo de Planejamento Estratégico em seu nível mais elevado - Corporativo/Institucional - são: 1) a avaliação estratégica (diagnóstico) dos ambientes externo e interno; 2) a fixação de objetivos de curto, médio e longo prazos; a montagem dos cenários e escolha do cenário de referência; a definição das políticas e estratégias institucionais; a identificação das ações estratégicas a serem implementadas; e a especificação dos projetos estratégicos e das macroquantificações.

Na fase da *Avaliação ou Diagnóstico Estratégico* do processo de planejamento estratégico procura-se determinar *como está a organização* quanto aos aspectos interno e externo, visando a desvelar o patamar da instituição. Essa fase pode ser dividida para melhor compreensão em três etapas básicas: a *identificação da visão*; a *análise do ambiente externo*; e a *análise do ambiente interno*, com o objetivo de identificar as necessidades de ajustamento das organizações para acompanhar o carrossel de mudanças que gira cada vez mais rápido na atualidade.

A *Análise Estratégica* é o coração do processo de Formulação Estratégica. É por intermédio dessa atividade que se desenvolverão as reflexões que cotejarão as necessidades identificadas nas tendências do ambiente externo com as possibilidades de

a organização seguir os novos rumos ditados por essas tendências. Esta atividade tem como insumos as avaliações dos ambientes externo e interno, sendo o primeiro representado pelas oportunidades e ameaças e o segundo pelas forças e fraquezas. Dessa forma, a metodologia preconiza que se confronte as oportunidades e ameaças vislumbradas nos cenários com as forças e fraquezas (com suas respectivas causas) identificadas na avaliação do ambiente interno (diagnóstico interno).

a organização seguir os novos rumos ditados por essas tendências. Esta atividade tem como insumos as avaliações dos ambientes externo e interno, sendo o primeiro representado pelas oportunidades e ameaças e o segundo pelas forças e fraquezas. Dessa forma, a metodologia preconiza que se confronte as oportunidades e ameaças vislumbradas nos cenários com as forças e fraquezas (com suas respectivas causas) identificadas na avaliação do ambiente interno (diagnóstico interno).

A interação da *visão de futuro* e da *análise do ambiente externo* conformam os *cenários alternativos* que permitem identificar, preliminarmente, as oportunidades e as ameaças que possam surgir na trajetória da organização, bem como suas influências para o cumprimento da missão e para o alcance dos objetivos estratégicos.

tória da organização, bem como suas influências para o cumprimento da missão e para o alcance dos objetivos estratégicos.

Não podemos dissociar o Planejamento Estratégico da Administração Estratégica. Esta é uma atividade permanente e contínua que se desenvolve de modo ordenado, integrado, criativo e participativo, constituindo-se em um processo de aprendizado, em constante ajustamento com a cultura organizacional, visando a permitir que a instituição alcance os objetivos que possibilitarão a otimização dos seus resultados no futuro, a despeito de mudanças aleatórias ou planejadas, que venham a ocorrer no meio ambiente em que ela atua, segundo Dorodame Leitão em seu livro *Administração Estratégica*.

A interação da visão de futuro e da análise do ambiente externo conformam os cenários alternativos que permitem identificar, preliminarmente, as oportunidades e as ameaças que possam surgir na trajetória da organização, bem como suas influências para o cumprimento da missão e para o alcance dos objetivos estratégicos.

Depreende-se que é imprescindível a montagem de cenários prospectivos que proporcionem uma visão futura estruturada e sirvam de suporte ao processo de planejamento da organização e, mais ainda, que sejam o foco de luz para a Administração Estratégica. Deve-se ter em mente que quanto mais incerto for o futuro, maior a necessidade de se planejar e de se definir estratégias. Pressupõe, também, que haja o acompanhamento dos resultados e a avaliação de todo o processo.

FERRAMENTAS AUXILIARES PARA ELABORAR CENÁRIOS

*Todas as flores do
futuro estão nas sementes de hoje.*
Provérbio Chinês

Breve histórico das visões de futuro

A história das visões de futuro nos mostra que o homem, desde os seus primórdios, aflige-se em desvendar o futuro na tentativa de antecipar-se aos fatos, a fim de obter vantagem na tomada de decisões em relação ao seu semelhante.

Soberanos, políticos, estadistas, militares, estrategistas e sociólogos são algumas das categorias de atividades humanas que sempre se preocuparam em estudar os conflitos e as guerras como fenômenos sociais, analisando suas origens, causas e seus resultados com o propósito de evitá-las ou vencê-las.

Inúmeras são as citações, encontradas nos livros sobre profetas e alquimistas que influenciaram na condução das ações bélicas ou de governos e povos, por intermédio do aconselhamento ou mesmo deter-

minando providências a serem adotadas pelos soberanos e líderes, tanto na condução das guerras como dos povos. Eram as tentativas religiosas (teológicas) ou sobrenaturais (místicas) de buscar explicitar o futuro sob a forma de profecias.

Um clássico exemplo bíblico é a libertação do povo hebreu por Moisés seguindo em direção à Terra Prometida pelo caminho mais longo e com a travessia pelo mar.

Na Grécia, assim como em Roma, eram frequentes as influências exercidas pelos profetas, adivinhos e feiticeiros no rumo das batalhas.

A partir do século XVIII, utilizaram-se posturas deterministas, fruto do início do racionalismo científico, empregando a técnica da projeção. Na época da Revolução Francesa, no século XIX, apareceram as primeiras obras que continham pensamentos que citavam a influência da ação do homem sobre seus destinos, porém não efetuavam planejamentos com base nessas premissas.

Adentrou no século XX, utilizando a previsão, onde o futuro era explicado como um prolongamento dos fatos ocorridos no passado, lastreados no princípio de que um fenômeno está condicionado aos que o antecederam e, sendo submetido aos mesmos influxos, tende a se repetir. No início desse século, o homem associou, sistematicamente, os fatos conhecidos do passado e do presente ao futuro através de projeções.

A partir da década de 1930, incluindo o período da Segunda Guerra Mundial, em face do surgimento de novas tecnologias, de intensos problemas sociais, conflitos ideológicos e do surgimento de novas armas com possibilidade de destruição em massa da humanidade, os governantes buscaram com mais vigor conhecer o futuro,

antecipadamente, para planejar suas ações. Inicialmente, eles se apoiaram nas Previsões Clássicas, que eram as projeções associadas a uma probabilidade de ocorrência.

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos preocupados em evitar *nova catástrofe mundial* e em face da conjuntura reinante no período - *a Guerra Fria e a Revolução da Europa* - procuraram novas metodologias que viabilizassem um melhor planejamento estratégico. Foi nesse ambiente que surgiu a *Prospectiva*. Os problemas militares relacionados com a Guerra Fria deram origem, nos EUA, ao ramo militar da *Prospectiva*. As preocupações com a reconstrução de grande parte da Europa deram origem ao ramo econômico da *Prospectiva*.

A partir da década de 1970, as empresas multinacionais aprofundaram os estudos prospectivos, ampliando o poder e a capacidade de seus processos de planejamentos estratégicos de curto, médio e longo prazos, pela antevisão de futuros possíveis e sua conseqüente preparação para enfrentá-los.

A futurologia, a previsão clássica e a prospectiva

O futuro não está escrito, está por fazer.
Michel Godet

A *futureologia* é, segundo a Enciclopédia Barsa, *o ramo do conhecimento que se propõe deduzir, com base em dados do presente, o desenvolvimento futuro dos países ou da humanidade, especialmente nos domínios econômico, social e político*. Podemos inserir na definição, sem pestanejar, a área militar.

A futurologia deu os seus primeiros passos nos EUA, no fim da Segunda Guerra Mundial, servindo principalmente a fins militares no Centro de Pesquisa do Futuro, da *Rand Corporation*, criado em 1948. Desenvolveu-se na França a partir da segunda metade da década de 1950, com Gaston Berger, fundador do *Centro Nacional de Prospectiva*, e Bertrand de Jouvenel. Ao lado dessas instituições, existem muitos outros países e equipes dedicados à prospectiva em organismos internacionais e nas grandes empresas.

A projeção é o prolongamento no futuro de uma evolução passada segundo certas hipóteses de extrapolação ou de inflexão de tendências. Uma projeção só constitui uma previsão se contiver uma probabilidade.

A previsão (ver antes) é a avaliação, com certo grau de confiança (probabilidade) da evolução de uma grandeza num determinado horizonte. Trata-se de uma avaliação cifrada, a partir de dados do passado e sujeita a certas hipóteses. Ela opera com modelos probabilísticos, fundamentados em processos estocásticos e dinâmicos, utilizando as Análises de Séries Temporais e a Análise de Regressão.

A previsão clássica, por pretender prever uma única saída ou caminho a percorrer ou a ser adotado, com base em acontecimentos futuros, é associada como uma futurologia determinista. Essa forma de ver o futuro sofreu um impacto direto e entrou em decadência a partir do primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, e da crise monetária que se seguiu.

O termo *prospectiva*, originário do verbo *prospicere*, significa *olhar para longe ou de longe, discernir alguma coisa que está à nossa frente*. As técnicas e os métodos em-

pregados na prospectiva admitem o conceito de vários futuros possíveis, sendo essa sua principal característica, o que fica em franca oposição à Previsão Clássica, que trabalha com o conceito de futuro único e certo.

A previsão constrói um futuro à imagem do passado, enquanto a prospectiva busca identificar um futuro diferente do passado, pois os problemas estão mudando mais depressa do que se podem absorver e resolver. Antever essas mudanças é mais importante do que encontrar soluções que se apliquem a problemas do passado, pois o futuro tende a não ser, apenas, mero prolongamento do passado. Ele está aberto às ações de múltiplos atores que agem, hoje, em função dos seus projetos para o porvir.

Deve-se destacar que para a prospectiva não é importante acertar o futuro mais provável. O fundamental é identificar os diversos futuros possíveis e estabelecer as medidas que, na ocorrência de determinado evento, ajam sobre ele, incrementando-o, neutralizando-o ou eliminando-o, com vistas a obter resultados mais favoráveis.

A análise prospectiva consiste em um método sistemático que investiga, mediante a aplicação de técnicas diversas de apoio, as tendências e a dinâmica de evolução de determinada área do conhecimento humano, podendo esse conhecimento

estar enquadrado nos sistemas político, econômico, militar, social ou tecnológico. Ela avalia os prováveis efeitos futuros de decisões tomadas no presente, diminuindo o grau de incerteza das decisões e, em

consequência, assegurando maior possibilidade de êxito.

As diversas técnicas de apoio à análise prospectiva e à elaboração de cenários correspondem ao conjunto de processos de análises quantitativas e qualitativas que visam a permitir a avaliação de futuros possíveis. As de maior utilização no campo do planejamento estratégico, empregadas como suporte à construção

de cenários, são a seguir citadas: 1) Técnicas objetivas: *Análise de Séries Temporais, Modelo Regressivo e Técnicas de Pesquisa Operacional*. 2) Técnicas subjetivas: *Brainstorming, Delphi, Impactos Cruzados e Árvore de Relevância*.

MODELAGEM DE CENÁRIOS

O futuro é a chave da explicação do presente.

C. Golix

Conceituação de cenários

O termo *cenário* foi introduzido, na prospectiva, por Hermann Kahn, diretor

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos preocupados em evitar nova catástrofe mundial e em face da conjuntura reinante no período – a Guerra Fria e a Revolução da Europa – procuraram novas metodologias que viabilizassem um melhor planejamento estratégico. Foi nesse ambiente que surgiu a Prospectiva. Os problemas militares relacionados com a Guerra Fria deram origem, nos EUA, ao ramo militar da Prospectiva. As preocupações com a reconstrução de grande parte da Europa deram origem ao ramo econômico da Prospectiva.

do Centro de Prospectiva do *Hudson Institute* dos EUA, nas décadas de 1950 e de 1960, e ganhou realce quando do lançamento do seu livro *O ano 2000*.

Diversos *conceitos de cenários* são encontrados na literatura especializada. Citam-se, a seguir, três deles que se encaixam no propósito deste ensaio e proporcionam amplo entendimento do termo.

Para Raul Grumbach, cenário é *o conjunto de eventos que conformam um panorama futuro provável, juntamente com a descrição do evoluir desses eventos, da situação base para a situação sobrevida*.

Para Bluet e Zemor, é *o conjunto formado pela descrição de uma situação futura e do encaminhamento coerente dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem para a situação futura*.

Para Doradame M. Leitão, cenários são *conjuntos coerentes e plausíveis, não necessariamente prováveis, de acontecimentos seriados e/ou simultâneos aos quais estão associados determinados atores e uma escala de tempo*.

Pode-se assim depreender que cada cenário prospectivo é um jogo coerente de hipóteses e acontecimentos encadeados harmonicamente. Assim, é possível desenhar o futuro do Sistema Exército Brasileiro pelo estudo do comportamento dos eventos e das variáveis relevantes, exógenas e endógenas, que conformam os ambientes² que envolvem a Instituição.

Os métodos prospectivos lidam com a incerteza, não para eliminá-la, o que é impossível, mas para compreendê-la e estruturá-la. Dessa forma, permitem delinear um número limitado de alternativas de

futuro, buscando dentre eles os mais prováveis e qualitativamente distintos.

A atividade de cenarização deve ser mantida continuamente por um grupo de especialistas que, constantemente, recebem, selecionam, catalogam e armazenam informações para revisões periódicas, que devem ratificar ou retificar os cenários. Uma mudança de grande porte, capaz de afetar os objetivos e as estratégias de uma organização, pode justificar uma revisão não programada ou construção de um novo cenário.

Os dirigentes devem considerar que, à medida que o ambiente fica mais turbulento, os cenários se tornam mais importantes para o processo decisório. A prospectiva, ao vislumbrar futuros múltiplos e viáveis, além de estruturar a ação a partir do presente, tem se mostrado como ferramenta mais útil para direcionar, adequadamente, o planejamento estratégico e as ações decorrentes da organização.

A figura nº 2 reflete o pensamento embutido nas formas projetiva (previsão clássica) e prospectiva de ver o futuro.

Os principais componentes que integram na modelagem de um cenário são: *os atores, as tendências pesadas, as descontinuidades e as variáveis relevantes*.

Os tipos cenários mais citados pelos especialistas e utilizados nas metodologias de construção de cenários podem ser descritos em dois blocos: *segundo a viabilidade de acontecerem e segundo a natureza ou probabilidade de referência*.

Os *tipos de cenários*, citados por Michel Godet, (Figura nº 3) *segundo a viabilidade de acontecerem*, são: *os possíveis, os realizáveis e os desejáveis*. Os *possíveis* são aqueles que contemplam tudo que se possa imaginar; os *realizáveis* são os que se

² Sistemas militares, nacional e internacional.

enquadram dentro dos possíveis, porém levam em conta as condicionantes de toda ordem que influenciam no objeto estudado; e os *desejáveis* são os que se encontram no campo dos possíveis, mas não são todos, necessariamente, realizáveis.

vante) ou de um grupo de dirigentes (atores) em relação a determinados objetivos ou projetos.

Os *Cenários Exploratórios* são cenários que caracterizam futuros possíveis ou prováveis de acontecerem, mediante a si-

A visão projetiva de cenários



A visão prospectiva de cenários



FIGURA Nº 2

Os tipos de *cenários* pelos seus aspectos globais, *segundo a natureza ou probabilidade de referência*, são divididos em duas grandes categorias: os *normativos* ou *desejados* e os *exploratórios*. Este, por sua vez, é subdividido em *extrapolativo* (o li-

mulação e o desdobramento de certas condições iniciais diferenciadas, sem que seja assumida qualquer opção ou preferência por um dos futuros configurados.

Os *Cenários Exploratórios e Extrapolativos* são cenários onde o futuro é visto

Cone dos Cenários

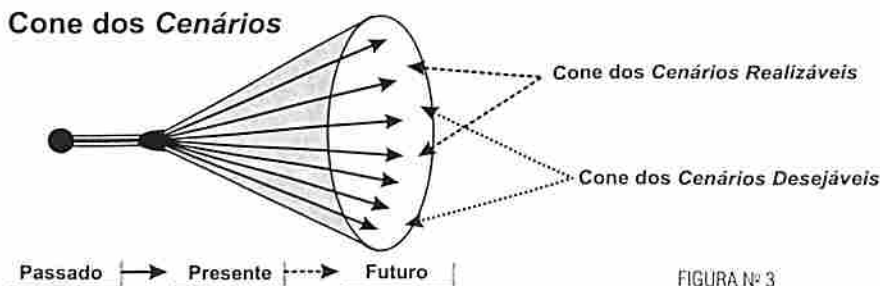


FIGURA Nº 3

vre de surpresas e o com variação canônica) e os *múltiplos*.

Os *Cenários Normativos ou Desejados* são cenários que configuram futuros desejados, exprimindo a vontade ou o compromisso de um dirigente (ator rele-

apenas como um prolongamento do passado e do presente, sem a consideração de qualquer ruptura na tendência sentida na trajetória. São também conhecidos como cenários tendenciais e admitem duas variações: cenário *livre de surpresas* ou *tenden-*

cial puro, onde é feita a extrapolação pura e simples; e cenário *com variação canônica*, onde é admitido introduzir uma faixa de variação em um ou mais parâmetros característicos do cenário livre de surpresas, obtendo, em consequência, cenários alternativos tendenciais, porém não configurando uma mudança qualitativa.

Os Cenários Exploratórios Múltiplos são cenários que pressupõem rupturas nas trajetórias de futuros, representando, portanto, *futuros plausíveis* ou *prováveis*, qualitativamente diferenciados. Nesse tipo de cenário, os futuros alternativos pressupõem mudanças na própria trajetória do sistema considerado, ou seja, admite que, em determinados pontos da trajetória rumo ao futuro, existem fatores que podem alterar completamente a tendência básica observada.

Cenário tendencial é o que corresponde à extrapolação das tendências, em todos os instantes em que se impõe a escolha de cenários, seja ele provável ou não. O cenário cuja evolução futura do objeto em estudo apresente maior probabilidade de ocorrência, denomina-se *Cenário Mais Provável*; os demais, que em tese configuram futuros de menor probabilidade, são chamados *Cenários Alternativos* e, entre eles, situam-se os *Contrastados*, o que contém um tema ou evento extremo, ou seja, muito fora da tendência.

Quanto ao *Cenário de Referência*, há duplo entendimento sobre esse tipo de cenário. O primeiro é o que caracteriza a evolução futura suposta como a mais provável do objeto cenarizado, no instante (situação inicial ou de partida) em que a projeção é realizada e em todos os instantes (situações futuras) onde as escolhas ou

rupturas impõem-se aos atores dominantes, considerando as mudanças e as tendências latentes. O segundo é caracterizado pelo cenário que ao final do processo de cenarização é tomado como base para dar sequência ao planejamento.

O processo de Planejamento Estratégico Institucional deve considerar, naturalmente, três ou quatro cenários diferentes, procurando, cada um deles, identificar os fatores e as situações relevantes que caracterizem os ambientes externos envolvidos (sistemas) e a evolução esperada para o futuro onde a organização estará inserida. Na seleção de cenários para serem trabalhados, identificam-se, geralmente, aqueles que representam o cenário *ideal* (o *sonho*), o *mais provável*, um *otimista*, um *pessimista* e o *desejado* para o futuro da Instituição.

Os métodos de construção de cenários prospectivos

A metodologia de cenários consiste numa hipotética sequência de eventos, construída com o objetivo de focalizar a atenção em determinado objeto, observando-se aspectos relevantes que conformam sua situação atual, os processos casuais e as visões de futuro que se possa ter dos ambientes que lhe rodeiam e onde estará inserido de alguma forma.

O início da confecção de um cenário baseado na análise prospectiva se dá após o estabelecimento dos parâmetros definidos pelo *Decisor Estratégico*, os quais delimitam e norteiam todo o seu desenvolvimento. Deverão ser estabelecidos o objeto (tema) a estudar, o seu horizonte temporal, o espaço geográfico abrangido, o prazo para conclusão do estudo, os ele-

mentos encarregados (*Grupo de Controle ou Analistas*) e, eventualmente, as diretrizes particulares do decisor.

Como exemplo de um método, citamos o apresentado por Raul Grumbach no livro *Prospectiva - A Chave para o Planejamento Estratégico*. Ele emprega como ferramentas auxiliares do trabalho de cenarização a técnica de Brainstorming e os métodos Delphi e da Matriz de Impactos Cruzados. Utiliza, ainda, como apoio, um eficiente programa de computador desenvolvido pelo Centro de Análise de Sistemas Navais (CASNAV), da Marinha do Brasil, escrito em linguagem Delphi para plataforma Windows e conhecido como Pítia.

A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) vem empregando esse método, desde 1999, tendo adquirido as ferramentas computacionais, programas específicos, que permitem realizar tais tarefas. O método vem sendo utilizado por órgãos governamentais e empresas civis, desde 1997, citando-se como exemplo: a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Estado-Maior da Armada; a Escola Superior de Guerra, o Banco do Brasil, a Telemar e outras organizações de porte no mercado nacional.

Esse método conta com a participação, no processo de construção de cenários alternativos, de três grupos distintos, que são: o *Decisor Estratégico*, os *Analistas (Grupo de Controle)* e os *Peritos (ou especialistas consultados)*. O método de elaboração de cenários compreende cinco etapas distintas e várias atividades específicas, a seguir mostradas:

- *Delimitação do estudo*: o objeto do estudo; a delimitação do espaço geopo-

lítico; o limite temporal; a natureza da abordagem, e outras considerações pertinentes.

- *Avaliação da conjuntura/análise retrospectiva*: análise da realidade no instante presente; Identificação dos Fatos Portadores de Futuro; e Identificação dos Fatores e Agentes Exógenos;

- *Determinação dos eventos relevantes*: elaboração da Lista Preliminar de Eventos; consultas aos Especialistas; e definição dos eventos relevantes.

- *Determinação dos cenários possíveis*: elaboração da Matriz de Impactos Cruzados; consulta aos Especialistas; teste de consistência; elaboração da Matriz Média de Impactos; elaboração da Matriz de Cenários; geração dos cenários "n" possíveis; análise dos cenários obtidos; e redação preliminar dos cenários.

- *Simulações e planejamentos decorrentes*: simulação; e redação final dos cenários.

A vantagem marcante dos cenários construídos com metodologia prospectiva, apoiados em ferramenta computacional, é possibilitar a realização de simulações modificando as probabilidades de ocorrência dos eventos e mesmo admitindo ruptura de tendências, seja inicialmente, seja ao longo do tempo. Essa consideração permite antecipar decisões e ações estratégicas, visando a ajustar os planejamentos, fazendo frente a bruscas mudanças e a rápidas evoluções, em todos os campos de atividade.

A figura nº 4 a seguir apresenta o esquema geral, uma visão gráfica de construção e monitoramento das trajetórias dos eventos contidos num cenário. Ela é útil para compreender como os vetores de atuação, as medidas e ações estratégicas que são aplicadas agem, alavancando

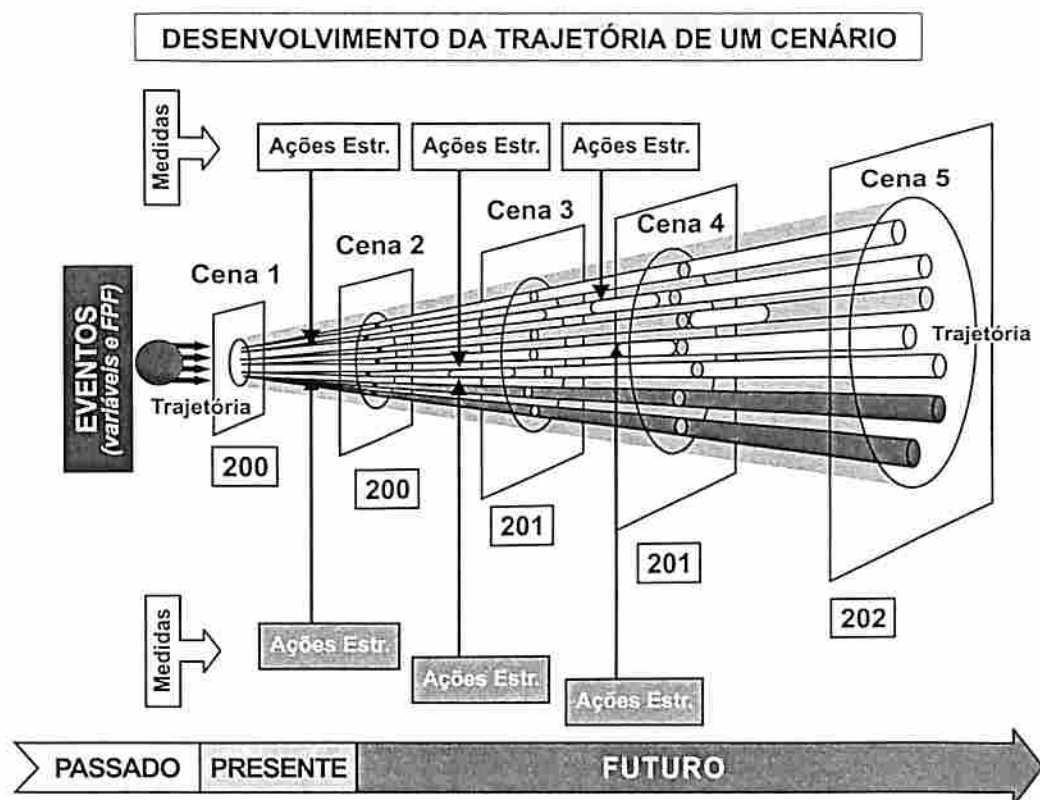


FIGURA Nº 4

ou corrigindo o rumo da trajetória das variáveis e/ou dos eventos que compõem um cenário.

Os cenários, desde a sua elaboração e durante todo o período considerado no horizonte temporal, para ter validade e confiabilidade, devem ser monitorados constantemente.

A visão antecipada e simulada do futuro dá flexibilidade ao planejamento estratégico e condiciona a tomar atitudes preventivas que possibilitam resguardar a direção da organização, evitar desgastes desnecessários e, ainda, aproveitar, em todos os níveis e momentos, as oportunidades surgidas no competitivo e incerto ambiente externo em que se insere a Instituição.

PLANEJAMENTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO

O desafio atual, decerto, não é maior que o dos nossos antepassados: projetar um Exército que atenda ao Brasil, suas aspirações, complexidade e potencial ... O fator fundamental desse êxito está na capacidade de compreender o presente, perceber o futuro e preservar o conjunto de valores herdados.

Gen Ex Gleuber Vieira,
Comandante do Exército – Fev 2000

Sistema de Planejamento do Exército

A Missão do Exército é o guia, o farol que orienta as atividades doutrinárias que

permeiam todo o processo de evolução e modernização do Exército, principalmente do seu planejamento estratégico.

A partir das orientações de nível superior, extraídas da Constituição Federal, de 1988; da Política de Defesa Nacional da Presidência da República, de 1996; da Lei Nº 97, de 9 de junho de 1999, que regula o emprego das Forças Armadas; e das diretrizes e documentos do Ministério da Defesa, particularmente da Política e Doutrina Militar Brasileira (ou Militar de Defesa, em elaboração), é interpretada e definida a Missão do Exército. Considera, também, os fundamentos que materializam as vocações, tradições, valores e ética da Instituição, já explicitadas como seus *referenciais imutáveis*, desde Fev/2000, nas Diretrizes Gerais do Comandante do Exército.

O Exército Brasileiro, durante a década de 1990, despendeu gigantesco esforço para incrementar seu planejamento estratégico, tornando-o cada vez mais eficaz, e para modernizar sua estrutura e doutrina, em que pese ter enfrentado pesadas dificuldades de toda ordem, especialmente restrições financeiras. O investimento qualitativo realizado permitiu alcançar significativo avanço no planejamento e na execução.

Fato semelhante está ocorrendo desde a entrada do atual milênio, em face de

inúmeros estudos e atualizações do processo de planejamento. É nesse sentido que sugerimos a incorporação de um importante aperfeiçoamento no atual processo do Planejamento Estratégico do Exército com a introdução dos cenários

prospectivos voltados para a área militar como suporte para o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) e para todo o Sistema Exército.

O planejamento realizado pelo Estado-Maior do Exército (EME) é o instrumento indispensável no esforço para a racionalização, modernização e evolução do Exército. O objetivo do EME com o SIPLEX é, em síntese, proporcionar as

melhores condições para o cumprimento da Missão do Exército Brasileiro, buscando plenamente a eficiência, a eficácia e a efetividade em todos os campos de sua atuação. Busca, também, com o SIPLEX, racionalizar e acompanhar as atividades de planejamento e a execução das ações nos vários níveis e setores, controlando e realimentando o Sistema e assim evoluindo constantemente.

A abrangência do *planejamento militar terrestre* envolve diversos níveis de comando e órgãos setoriais de primeira ordem, que são estruturados tanto de forma vertical quanto horizontal. Isto impõe que o planejamento estratégico seja efetuado de forma sistêmica por meio de

***O Exército Brasileiro,
durante a década de 1990,
despendeu gigantesco esforço
para incrementar
seu planejamento estratégico,
tornando-o cada vez mais eficaz,
e para modernizar sua
estrutura e doutrina, em que
pese ter enfrentado pesadas
dificuldades de toda ordem,
especialmente restrições
financeiras. O investimento
qualitativo realizado
permitiu alcançar significativo
avanço no planejamento
e na execução.***

ações integradas, a fim de que haja a imprescindível interação, coordenação, entrosamento, coerência e para que os controles sejam eficazes.

A construção de cenários prospectivos vem se somar ao SIPLEX por possibilitar maior flexibilidade e agilidade e por antecipar decisões estratégicas, visando a aproveitar as oportunidades e a refutar ou minimizar as ameaças e riscos na trajetória evolutiva do Exército.

A figura nº 5 apresenta, de forma esquemática, a seqüência das fases e etapas que compõem a concepção geral do método de planejamento adotado pelo EME, englobando desde sua Missão até a etapa final composta pelos Planos Operacionais.

nais, os quais precedem e determinam a execução das ações.

- 1ª fase: *Avaliação* – abrange a etapa da Avaliação do Exército.

- 2ª fase: *Política* – engloba as etapas de Concepção Política Básica, definida pelos Objetivos Síntese e Gerais e as Políticas Específicas.

- 3ª fase: *Estratégia* – abrange a Concepção Estratégica Exército, as Diretrizes Estratégicas, os Planos Básicos (do EME e setoriais), os Planos Operacionais (a cargo do COTER) e finalmente a Execução das Ações propriamente dita.

Não se pretende detalhar todo o SIPLEX, porque este artigo não tem este objetivo, mas, sim, mostrá-lo globalmente

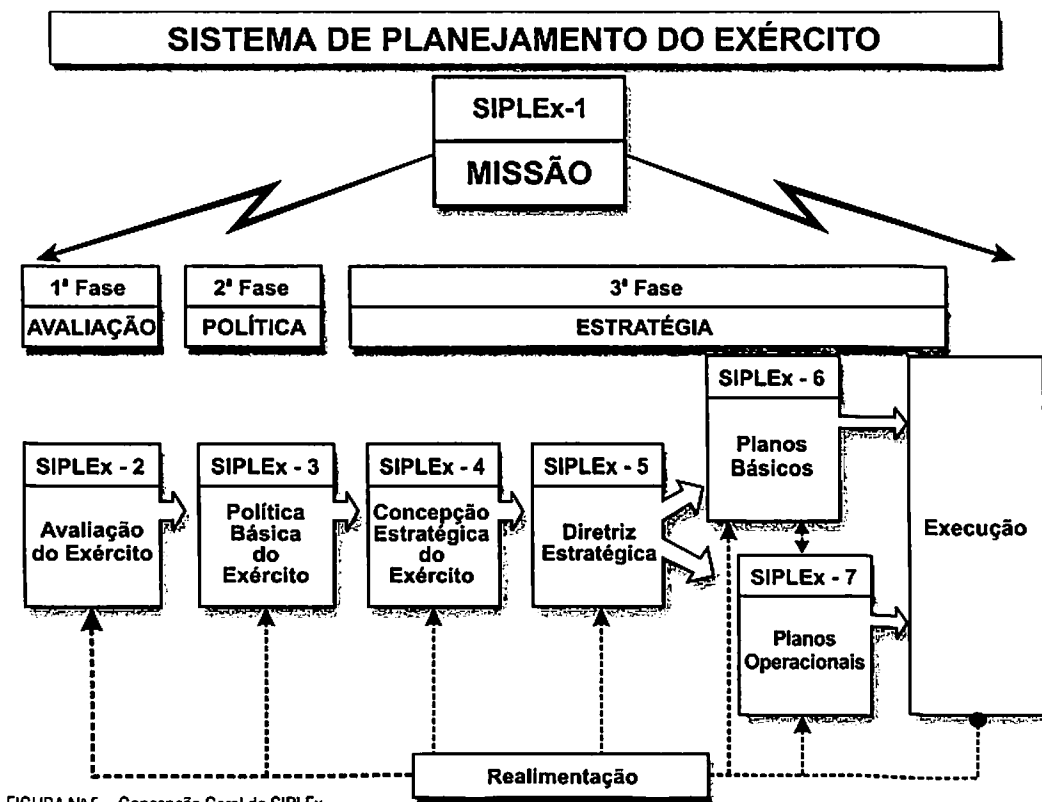


FIGURA Nº 5 – Concepção Geral do SIPLEX

para poder destacar a primordial e delicada etapa da Avaliação do Exército, contida no SIPLEx-2, do processo de planejamento, onde, conceitualmente, deverão ser ou estar inseridos os cenários prospectivos, com vistas a balizar os sucessivos trabalhos das demais fases.

A etapa da *Avaliação do Exército* comporta dois estágios: o da *Análise* e o da *Síntese*. Na *Análise* são realizados os estudos das: situação internacional, situação nacional, políticas e estratégias em curso e a apreciação do Exército. Deve ter como produto os cenários prospectivos. Na *Síntese*: as necessidades

básicas, os óbices e a capacidade do Exército e deve ter como produto as propostas e indicações de ações estratégicas (políticas estratégicas para o Exército).

Essa fase é uma verdadeira radiografia da Instituição, que será mais ou menos profunda, densa e confiável em função do tempo e dos recursos humanos disponíveis e alocados para fazê-la. Há que se chamar a atenção para a ausência, atualmente, dos cenários prospectivos, que contenham múltiplas visões de futuro e que possam dar respaldo e maior credibilidade ao processo do SIPLEx.

A *Análise Estratégica* ou *Diagnóstico Estratégico*, fruto da interação dos cenários com o conteúdo da *Síntese*, é vital para sobrevivência, modernização, proteção e evolução do Exército Brasileiro.

Esse é um aspecto essencial e inadiável que deve ser implementado para aperfeiçoar o sistema, evoluindo da visão pro-

jetiva (de cunho reativo) para a visão prospectiva (de cunho proativo) na atividade de planejamento. A importância está na possibilidade de antever os prováveis embates que terá que travar ao longo do tempo em decorrência da instabilidade e da velocidade das mudanças que o ambiente externo está a nos apresentar e, assim, poder se preparar adequadamente para enfrentar as dificuldades ou aproveitar as oportunidades.

Todas as ações políticas e estratégicas do Exército, decorrentes dos cenários prospectivos, de alguma forma devem conduzir a estudos de atividades ligadas, prioritariamente, às áreas de material, tecnologia, pessoal, adestramento e liderança.

A análise prospectiva, fundamentada em aspectos científicos, no uso de técnicas auxiliares, de métodos de apoio e do instrumental de informática, deve conter, além da avaliação das tendências marcantes, uma expressiva dose de percepção do futuro, impregnada pelo choque de interesses e pelas concordâncias entre os homens e entre os países.

Elaboração de cenários para o Exército

Apresentamos, a seguir, algumas idéias julgadas oportunas e consistentes para dar corpo e visibilidade aos cenários, com o intuito de proporcionar um salto qualitativo ao SIPLEx e aos demais planejamentos da Alta Administração do Exército.

Todas as ações políticas e estratégicas do Exército, decorrentes dos cenários prospectivos, de alguma forma devem conduzir a estudos de atividades ligadas, prioritariamente, às áreas de material, tecnologia, pessoal, adestramento e liderança.

A figura nº 6 mostra a estrutura organizacional do Exército com os órgãos de primeira ordem que compõem a sua Alta Administração em destaque.

É imprescindível que o planejamento estratégico institucional reflita, de fato,

e as condicionantes estabelecidas no cenário que deu lastro ao SIPLEX. Esse procedimento, que se soma às políticas e diretrizes estratégicas emanadas pelo Comando do Exército e pelo EME, deve favorecer a compreensão do ambiente externo e

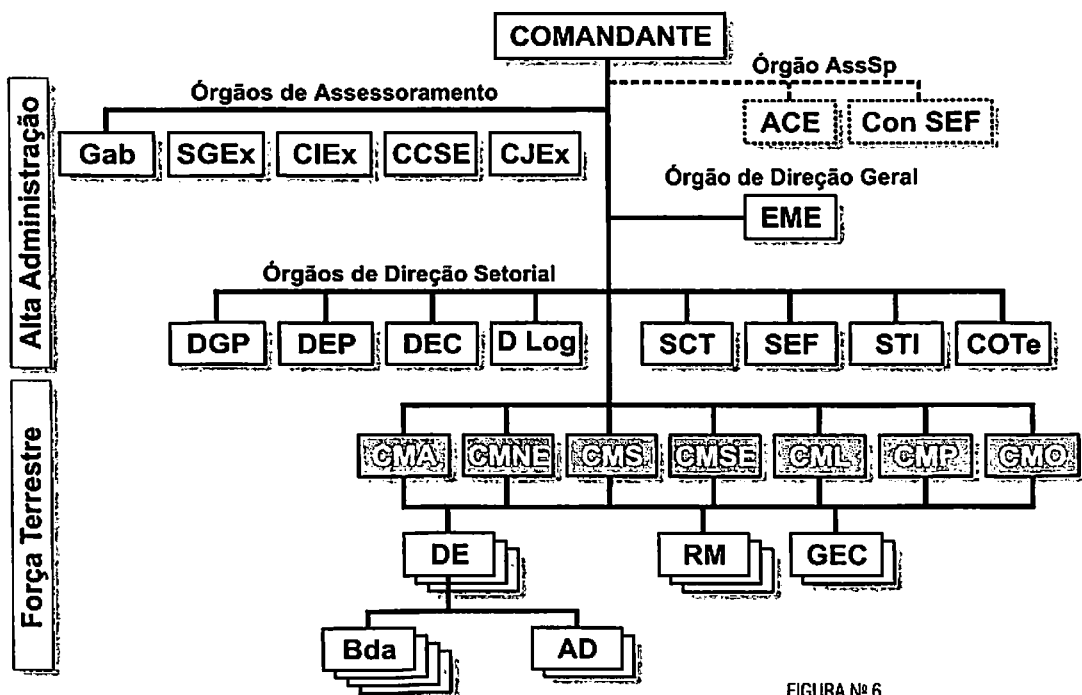


FIGURA Nº 6

a necessidade de evolução do Exército como um todo. Para isto, é necessário que os subsistemas integrantes do Sistema Exército, considerados como os de primeira ordem (Órgão de Direção Geral e os Setoriais), tenham conhecimento, além da Missão e dos Objetivos Gerais, do Cenário de Referência escolhido pelo Decisor Estratégico e seu Alto Comando para os horizontes temporais delimitados.

É fundamental que todos os subsistemas considerem, igualmente, nos respectivos planejamentos, os mesmos eventos

facilitar a congregação de esforços dos órgãos setoriais.

A peça essencial que pode ligar e dar sentido de direção aos diversos sistemas internos é, indubitavelmente, a construção dos cenários prospectivos e que podem proporcionar uma atuação proativa. Os cenários devem ser monitorados, permanentemente, no seu mais alto escalão de planejamento estratégico - Estado-Maior do Exército - com o propósito de mantê-lo atualizado e a fim de conduzir a Instituição, como um todo, e os Órgãos

de Direção Setorial, em particular, no caminho desejado.

A Assessoria de Planejamento Estratégico para o Exército – uma Proposta

O Estado-Maior do Exército (EME) é o órgão central do Sistema Exército Brasileiro, a espinha dorsal do processo de planejamento, e se constitui no pólo irradiador do pensamento doutrinário, da evolução. É o condutor da modernização de todo o Sistema, utilizando como ferramenta para atingir este propósito o SIPLEEx.

Atualmente, o EME está organizado em seis subchefias e duas assessorias (Figura nº 7). Aparece, também, em destaque, a proposta de *uma nova assessoria*, a qual terá

lização): 5ª Subchefia (assessoria especial e relações internacionais); e 6ª Subchefia (economia e finanças).

As subchefias atuam cada qual num ramo específico, de acordo com suas respectivas missões, executando, na maior parte do tempo, atividades correntes e mediatas, uma pesada rotina ligada ao desenvolvimento do dia-a-dia ou ao curtíssimo prazo das atividades do Exército.

Atualmente, cabe à 3ª Subchefia a tarefa de refletir sobre o futuro e de tentar identificar os cenários que representam os horizontes temporais de curto (2005), médio (2015) e longo prazos (2030) preconizados. Tal tarefa, talvez, decorra em função das missões ligadas à política e à estratégia. Porém, há que se ressaltar que os afazeres de curtíssimo prazo e o dia-a-dia dessa subchefia

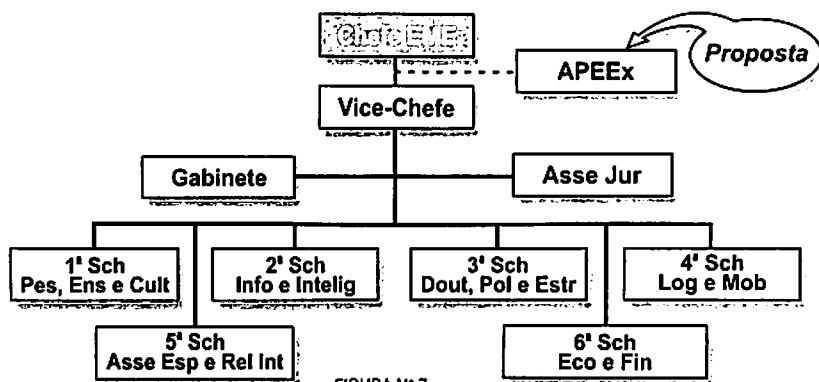


FIGURA Nº 7

a seu encargo a essencial missão de realizar a elaboração dos cenários prospectivos e as ações imediatas decorrentes – a análise estratégica e o monitoramento.

Em linhas gerais elas desempenham as seguintes missões: 1ª Subchefia (pessoal, ensino e cultura); 2ª Subchefia (inteligência); 3ª Subchefia (doutrina, política e estratégia); 4ª Subchefia (logística e mobi-

lização). Não deixam espaço para se pensar, eficientemente, no médio e longo prazos.

A etapa da Avaliação do Exército deveria culminar com a elaboração de cenários prospectivos, como já visto anteriormente. No entanto, o atual documento, contido no SIPLEEx-2, é feito sem aplicar uma metodologia adequada e está formalizado em um trabalho denominado Ava-

liação de Conjuntura. É de conteúdo retrospectivo e conjuntural, baseado em enfoques e avaliações correntes ou em projeções de curtíssimo prazo. Dessa forma, só permitem alicerçar planejamentos de cunho mais reativos do que proativos, restringindo e limitando o alcance das ações políticas e estratégicas.

A velocidade e amplitude das transformações sentidas pela sociedade, no atual período, e que tende a se ampliar, não podem ser consideradas apenas à medida que eles batam às portas da Instituição, sob pena de ter mais gastos financeiros, emocionais e estruturais para enfrentá-las e com resultados nem sempre satisfatórios. Há que se tentar identificá-las num espaço de tempo mais longínquo para permitir a correta, adequada e efetiva preparação da Instituição para manipulá-los de acordo com sua conveniência.

Falta, portanto, a exemplo das grandes empresas e de algumas organizações públicas, *uma estrutura específica que se dedique institucionalmente a esta vital tarefa de desenhar o futuro onde se inserirá o Exército*, realizando a análise prospectiva (para montar os cenários possíveis) e a respectiva análise estratégica (interação dos cenários com os ambientes internos).

A adoção de algumas medidas internas e de baixo custo podem obter alto rendimento, alcançar grande repercussão e aperfeiçoar o processo de planejamento estratégico. Para implementar o trabalho de elaboração dos cenários prospectivos para o Exército, a exemplo do que é feito nas grandes empresas de renome nacional e internacional, há necessidade de reunir uma equipe de trabalho, ou seja, designar um Grupo de Controle (Analistas), consti-

tuida por oficiais de vários setores da Alta Administração do Exército, conforme prevêem as metodologias sobre o tema.

Para equacionar essa situação e obter resultados consistentes e eficazes, sem contaminar a equipe de trabalho com as tarefas do dia-a-dia ou de efeito imediato, é conveniente que se crie a Assessoria de Planejamento Estratégico do Exército (APEEx), ligada diretamente ao Chefe do EME, conforme já exposto no organograma, com a missão primordial de construir e monitorar os cenários necessários e imprescindíveis ao suporte do SIPLEEx, aperfeiçoando o atual processo de planejamento e dando um salto estratégico qualitativo para todo Sistema Exército.

O Cenário escolhido como o de Referência, pelo Comandante da Força e pelo Alto Comando, servirá de base para todos os demais trabalhos de planejamento e pairará sobre os Sistemas de primeira ordem da Alta Administração. Balizará a direção geral desejada para o Exército e coroará o Sistema Exército com a visão global e centralizada do futuro desejado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preparar o Exército para aproveitar, em todos os níveis, as oportunidades surgidas no ambiente externo e se preparar para se antepor aos possíveis conflitos que surgirão no futuro, dentro dos horizontes estabelecidos, é o objetivo maior da construção dos cenários. Nesse sentido, merece realce os óbices vislumbrados pelos estrategistas para o primeiro lustro deste século, quando países motivados pelos problemas decorrentes da escassez de energia, de água doce, de crimes transna-

cionais e os relacionados com choques entre etnias e religião, além da expectativa do propalado conflito entre civilizações. Alguns desses óbices irão acentuar as pressões internacionais sobre o Brasil, particularmente os ligados à ecologia e meio ambiente.

Portanto, os planejamentos de médio e longo prazos deverão estar calcados nos cenários prospectivos, permitindo antever e estudar essas situações para levantar as múltiplas alternativas plausíveis de soluções.

Deve-se ter em mente que o conflito, bélico ou não, que o Exército poderá vir a travar está no futuro. Em consequência, a doutrina, as normas, os procedimentos e as estratégias do passado, bem como os meios atuais, podem não refletir as reais necessidades do porvir, quer a curto, médio ou, principalmente, longo prazo.

Em face disso, é incontestável e indispensável que seja empregada a análise prospectiva para modelagem dos cenários múltiplos, assinalado o cenário de referência e que eles sejam integrados, sistematicamente, ao processo de Planejamento Militar Terrestre. Esse procedimento aperfeiçoa e ajusta o SIPLEX, dando-lhe suporte para, em melhores condições, identificar as políticas, as estratégias, os objetivos e as ações estratégicas que impactem, positivamente, a trajetória dos acontecimentos, permitindo conduzir o Exército no rumo do futuro almejado. Servirá, também, como uma *luz* que ilumina e baliza os planejamentos estratégicos setoriais dos seus

sistemas de primeira ordem, diminuindo efeitos danosos da estanqueidade sentida entre os diversos planejamentos, pela ausência da visão comum do futuro almejado pelo Alto Comando para o Exército sob a forma escrita (cenário de referência), e facilitando a confecção dos diversos planos básicos e operacionais.

A aplicação da prospectiva no planejamento militar terrestre deve ser enfocada com vista a: vislumbrar as tendências de evolução da arte da guerra e das inovações tecnológicas; determinar as necessidades futuras em termos de organização, emprego e preparo do Exército; e estabelecer a capacidade que a Força Terrestre deverá ter, independentemente ou não de ameaças.

A visualização do futuro desejado para o Exército, inserido nos cenários de curto, médio e longo prazos, é que permitirá formular e implementar concepções políticas e estratégicas, no presente, que orientarão as trajetórias de sua evolução, tudo com vistas a resguardar a Instituição das surpresas e incertezas advindas das mudanças, ou mesmo para melhor capacitar-se para aproveitar as oportunidades identificadas nesta intrincada quadra do século.

Portanto, é inadiável e irrefutável a necessidade de cenários prospectivos como suporte e aperfeiçoamento do planejamento estratégico do Exército Brasileiro.

A imagem que se faz do futuro, com ou sem razão, é que condiciona as ações do presente. ☉

Comentários

O GENERAL VERNON WALTERS E O BRASIL

*Carlos de Meira Mattos**

O falecimento repentino do General Vernon Walters, no domingo, dia 10 de fevereiro último, em Palm Beach, na Flórida, EUA, onde possuía uma residência, causou um grande pesar aos seus numerosos amigos brasileiros, principalmente aos veteranos de guerra da Força Expedicionária Brasileira, FEB, em cujas fileiras ele serviu como oficial de ligação com o nosso comandante, o General Mascarenhas de Moraes. Quando a FEB chegou ao Teatro de Operações da Itália, o General Mark Clark, Comandante do V Exército norte-americano, que o tinha como ajudante-de-ordens, o cedeu ao General Mascarenhas de Moraes, visando a facilitar o entendimento de comando com a tropa brasileira, tendo em vista que o então Capitão Walters falava fluentemente o idioma português.

Sobre a personalidade do General Walters no cenário internacional, como militar e diplomata, não vamos nos estender, pois escolhemos como tema as suas relações com o Brasil. Entretanto, não podemos deixar de destacar que foi assessor especial de quatro presidentes dos Estados Unidos, Truman, Eisenhower, Johnson e Nixon, os

acompanhando nas entrevistas principais com os chefes de governos estrangeiros nos anos difíceis do pós-guerra.

Extraordinário poliglota, falava fluentemente oito idiomas – alemão, espanhol, francês, holandês, italiano, português e russo. Especializado no serviço de Inteligência, desempenhou missões de adido militar na Itália, Brasil e França. Ao deixar o Exército foi Vice-diretor e Diretor Interino da CIA, Embaixador itinerante para casos especiais, Embaixador dos Estados Unidos junto à ONU e, seu último posto diplomático, Embaixador em Bonn, na antiga Alemanha Ocidental onde assistiu a queda do Muro de Berlim.

Voltando ao tema que escolhemos, suas relações com o Brasil, destacamos que o primeiro contato do Capitão Walters com o Brasil deu-se em 1943, por ocasião da visita do nosso então Ministro da Guerra, General Eurico Gaspar Dutra, aos Estados Unidos, quando foi designado para acompanhar o nosso Ministro.

Quando, de regresso ao Brasil, o General Dutra solicitou ao governo de Washington que proporcionasse ao Capitão Walters alguns dias de férias para vir conhecer o nosso País. Concedida a licença o Capitão Walters veio ao Brasil incluído na comitiva do Ministro Dutra.

Desde essa ocasião, 1943, o destino de Walters o manteve ligado ao Brasil, apesar

* General-de-Divisão. Veterano da FEB e Doutor em Ciência Política.

das inúmeras missões que teve que cumprir nos quatro continentes. Por ocasião da organização e preparo da FEB para as operações em teatro europeu, o Capitão Walters exerceu aqui várias atribuições de assessoria, entre as quais, em dezembro de 1943, a de acompanhar a Comissão precursora que, sob a chefia do General Mascarenhas de Moraes e composta por oficiais de seu estado-maior, viajou para a África e a Europa, a fim de tomar o primeiro contato com o teatro de operações onde iria atuar a tropa brasileira da FEB. Após essa passagem pelo Brasil, foi designado ajudante-de-ordens, do General Mark Clark.

Como já havíamos referido, ao chegar a FEB à Itália, o Comandante do V Exército norte-americano o designou para servir junto à nossa tropa. Durante toda a campanha da Itália foi um assessor admirável de nosso Comandante, acompanhando-o em todas as inspeções e contatos com chefes e autoridades estrangeiras, num teatro em que havia tropa francesa, inglesa, sul-africana, australiana, neozelandesa, indiana e polonesa livre, além do efetivo maior de norte-americanos. Sua inteligência e capacidade lingüística tornaram sua assessoria indispensável ao bom êxito das missões da FEB na Itália. Por ocasião do regresso da FEB, permaneceu algum tempo servindo na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e voltou ao nosso País nas comitivas dos presidentes Eisenhower e Nixon.

A visita do Presidente Eisenhower coincidiu com a inauguração de Brasília e o acontecimento o empolgou tanto que decorou e repetia constantemente, até morrer, as palavras do Presidente Juscelino gravadas em letras douradas na entrada do Palácio da Alvorada: *Aqui neste alto planalto central,*

no meio desta solidão que amanhã será o centro das grandes decisões da vida nacional, lanço meus olhos uma vez mais na direção do amanhã de meu País, e encaro essas alvoradas vindouras com fé ilimitada nos seus grandes destinos. Na última vez que nos visitou, nos dias 6, 7 e 8 de fevereiro, repetiu, ainda uma vez, essa mensagem de fé no nosso destino.

Novamente voltou ao Brasil (1962), nomeado Adido Militar e aqui foi promovido a General.

Por ter convivido diariamente, durante quase um ano, com os principais comandantes e oficiais de estado-maior da FEB, tinha no Brasil um seleto círculo de amizade. Eram seus amigos íntimos, por exemplo, os generais Mascarenhas de Moraes, Cordeiro de Farias, Castello Branco, Ademar de Queiroz, entre muitos outros coronéis e oficiais de menor posto. Sempre foi considerado aqui, veterano da FEB, que o era, legitimamente. Em virtude de suas relações afetuosas com os chefes da Revolução de 1964, sempre foi acoimado de ter interferido no movimento que derrubou João Goulart. Desmente essa acusação um telegrama seu de Adido Militar ao Departamento de Estado, informando que estava para eclodir um movimento revolucionário no Brasil, tendo como centro de operações a cidade de Porto Alegre, coisa que nunca passou pela cabeça dos conspiradores.

Entre os vários livros que escreveu, dois o consagram como escritor de grande conhecimento da política e da estratégia internacional: *Silent Missions* (Missões Silenciosas) e *The Might and the Meek* (Poderosos e Humildes), ambos já traduzidos em vários idiomas.

No primeiro, ele conta todas as missões que desempenhou durante quase sessenta anos de atividade militar e diplomática nos quatro cantos da terra. Nesse livro, ele exalta e cobre de elogios a atuação da FEB na Itália. Analisa o perfil de nossos comandantes e os compara aos melhores que conheceu.

No segundo, mais recente, cujo último lançamento foi feito em Londres há poucos meses passados, ele seleciona 49 homens poderosos que conheceu e conviveu na sua longa jornada, Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Nixon, Mac Arthur etc. De todos faz uma pequena biografia e, nesse plantel, coloca três brasileiros, Juscelino, Mascarenhas de Moraes e Humberto Castello Branco. São livros traduzidos em vários idiomas e que difundem os nossos feitos e os nossos homens pelo mundo afora.

Considero que o General Walters foi um grande amigo do Brasil. Ele nos conheceu na guerra e na paz e nos dedicou calorosa e fraternal amizade, que deixou comprovada, se outras provas não houvesse, nos livros que escreveu, nos quais o Brasil ocupa sempre posição de realce.

O HOMEM MAIS LÚCIDO DO BRASIL

*J. O. de Meira Penna**

Conheci Roberto Campos em 1939. Ele acabara de entrar para o Itamaraty após o concurso que se seguiu ao meu (1937) e, embora com uma diferença de apenas um mês na idade, adiera

sua decisão profissional, após haver passado alguns anos no Seminário. Lembro-me apenas de um jovem de poucas palavras, introvertido e com um jeito algo rebarbativo de mato-grossense.

Foi no período do governo JK que principiei a me dar conta de sua presença no setor público do cenário nacional. Soube, mais tarde, que ele estudara economia matemática, na Universidade da Califórnia, e que, durante um estágio em nossa missão junto à ONU, fora graduado pela Universidade de Colúmbia, em Nova York. Sua capacidade excepcional já devia haver sido aquilatada a ponto de ser designado, ainda Segundo Secretário, para integrar a Delegação brasileira à Conferência de Bretton Woods, 1944, que procurou estabelecer a estrutura monetária e financeira do mundo após a Segunda Guerra Mundial.

Acredito que tenha sido nessa ocasião que travou conhecimento com Eugenio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões, futuros ministros da Fazenda, que deviam dar os primeiros passos do País na direção de uma economia liberal. Daí por diante, a carreira de Roberto Campos cresceu aceleradamente como tecnocrata eminente, representando o Brasil em órgãos especializados da ONU, UNRRA, GATT, CEPAL e na Comissão Preparatória da Organização Internacional do Comércio. Seu papel de destaque na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1951, na Presidência Getúlio Vargas e, posteriormente, durante o governo JK, o elevou ao pináculo da tecnocracia. Foi o fundador do BNDES. Na época, creio que ainda atribuía, ao Estado, a primazia no estímulo e condução do desenvolvimento.

* Diplomata.

Sendo eu Cônsul-Geral em Zurique, recebi Roberto Campos em fins de 1961, como Chefe da Missão Especial junto aos governos europeus para o que, eufemisticamente, se denominava *cooperação econômica*. Em outras palavras, seu trabalho era renegociar a dívida do Brasil, no período de anarquia goulartiana, evitando uma demonstração ainda mais clamorosa daquilo que ele iria qualificar como a nossa *cultura do calote*. Foi por volta de 1969/70 que, já como Embaixador em Israel, assisti à sua participação num seminário, em Jerusalém, que reunia a fina flor do pensamento econômico mundial. Pude então apreciar como o Roberto se movia com a intimidade e segurança absoluta de alguém do mesmo nível intelectual das sumidades internacionais ali presentes. Não me estenderei sobre outros contatos que com ele mantive durante o governo Castello Branco – sendo eu Subsecretário Adjunto para os Negócios da Ásia e Europa Oriental. Ele atingira o apogeu da carreira. Era o Ministro que desbravara e preparara o terreno, permitindo que outros recolhessem os louros do *Milagre Brasileiro* da década de 1970.

Quando Figueiredo foi indicado para suceder Geisel, recebeu a primeira grande decepção de sua vida profissional. Por intermédio do General Golbery, Figueiredo o convidara para assumir a pasta das Relações Exteriores. Embaixador em Londres, ele já se preparava para partir quando os famosos *barbudinhos* terceiro-mundistas da Casa, liderados pelo ex-Ministro Azeredo Silveira, se congregaram para forçar Geisel a dissuadir seu sucessor da escolha. No lugar de Roberto, outro colega ocupou o cargo. Nos cinco anos seguin-

tes, fui pessoalmente testemunho de omissões e distorções da política do Itamaraty, como no *escândalo das Polonetas*, quatro bilhões de dólares entregues de mão beijada aos comunistas de Varsóvia e outros quatro bilhões a *Repúblicas Populares* falidas. Tal política irracional veio a constituir o mais aberrante exemplo de irresponsabilidade dado pela diplomacia de um país que, quando não toma cuidado, *n'est pas sérieux...*

Roberto Campos pagou caro por sua lucidez, por sua coragem na defesa de idéias que apontavam para o futuro do Brasil. Foi alegremente alcunhado de *Bob Fields*. Foi caluniado como *entreguista* e vendido a interesses americanos. Foi detestado por aqueles que não o conheciam e traído por amigos, enquanto não deixava de merecer o reconhecimento de alguns de seus críticos mais ferozes. No Congresso, foi respeitado mas, ao final, o povo carioca, pouco instruído e contaminado por certa imprensa *marrom*, a ele preferiu para o Senado um medíocre demagogo.

Optou então por dedicar-se exclusivamente àquilo que mais adequadamente se conciliava com sua admirável inteligência: escrever. Seus livros e seus sueltos semanais, numa rede de grandes jornais em todo o país, revelaram uma penetração crítica que atingia profundamente o ponto crucial da problemática brasileira. Num povo de emotivos e impulsivos irracionais, Campos jamais desistiu de apelar para a razão e o bom-senso. Gostava de citar Gilberto Amado, que declarava gozar de verdadeiros orgasmos de prazer mental cada vez que encontrava um compatriota capaz de estabelecer uma relação de causa e efeito. Frio, dando às vezes a impressão

de mal-humorado, dotado no entanto de um *humor* ferino e capacidade de granjeiar fortes laços de amizade, ele representa a entrada do Brasil na Idade da Razão cartesiana, sem a qual dificilmente solucionaremos nossos problemas econômicos e políticos. Foi aquele que, risonhamente, melhor soube enfrentar o neoburrismo de nossa *intelligentia sinistra*. Por isso o considero o estadista mais lúcido que nossa cultura pública produziu nestes últimos anos – digno sucessor dos grandes liberais brasileiros, Cairu, Uruguai, Silvestre Pinheiro Ferreira, Mauá, Silveira Martins, Rui, Milton Campos, Gudin e Bulhões.

SOBRE O ESTADO PALESTINO O “TIAR” E O “EURO”

*Manuel Cambeses Júnior**

A Criação do Estado Palestino

No dia 11 de setembro do ano passado, o mundo inteiro assistiu, estupefato, aos atentados terroristas perpetrados, simultaneamente, por fanáticos muçulmanos, às cidades de Washington e Nova York, acarretando, em consequência, uma enorme transformação na ordem internacional até então vigente.

Analisando acuradamente a atual dinâmica mundial, percebe-se como muito provável que o novo ordenamento que venha a emergir deste instigante processo tenha as seguintes características: em primeiro lugar, os Estados Unidos terão, fi-

nalmente, encontrado um adequado substituto para a Guerra Fria, com capacidade para ordenar suas prioridades, articular suas políticas e projetar um referencial de coerência sobre a ação de sua burocracia. Sob o manto da luta contra o terrorismo tomará forma, substancialmente, a contraposição ao islamismo radical, com uma intensidade e determinação de propósitos similar à que teve a contenção ao comunismo, em nível mundial. A consciência ideológica, com relação a esse novo e singular inimigo, permitirá uma confrontação de valores de calibre similar à dicotomia capitalismo-comunismo.

Em segundo lugar, presenciaremos a um renascimento da *presidência imperial* dos Estados Unidos. Ela é expressão de períodos em que o povo norte-americano percebe que está submetido a graves ameaças forâneas. A essência desse novo inimigo, capaz de golpear em qualquer momento, em qualquer lugar e pelos meios mais terríveis, determina um tal nível de insegurança nas *psiques* estadunidenses que exigirá, conseqüentemente, uma *presidência forte e carismática*. Isso, evidentemente, inverterá a correlação de poder que, desde 1965, havia prevalecido entre o Congresso e a Casa Branca, beneficiando, claramente, o poder executivo. Por outro lado, surgirá uma nova correlação entre os direitos civis e os imperativos da segurança nacional, existente desde o início da década de 1970, brindando cabal preeminência ao segundo, em face das atuais circunstâncias.

Em terceiro lugar, determinará o renascimento do Estado e um esmaecimento proporcional do mercado. Os gastos em material de defesa, os imperativos da segu-

* Coronel-Aviador. Do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra.

rança, as exigências de voltar a pôr em marcha uma economia mundial em nítida recessão e a necessidade de obsequiar uma malha de sustentação social a um acentuado desemprego correspondem a objetivos que somente podem responder os Estados.

O pacote de 130 bilhões de dólares provido pelo governo estadunidense para socorrer a economia do país, após o atentado às torres gêmeas do World Trade Center, é mera expressão desta nova realidade. Por sua vez, as limitações à livre circulação de bens e pessoas, determinadas pelas exigências de segurança, frearão a força expansiva do comércio mundial. O predomínio que, durante esta última década, evidenciou o setor privado sobre o setor público se inverterá, e a inovação tecnológica passará do âmbito da economia produtiva ao da segurança e defesa.

Em quarto lugar, a Rússia se incorporará ao Ocidente, reivindicando a condição europeia de sua matriz eslava e buscando encontrar um espaço na União Europeia e na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Abandonando a concepção de um mundo bipolar, e sua associação estratégica com a China, tenderá para um âmbito de alianças que não somente enfrente o inimigo comum – o islamismo radical –, mas que, também, esteja em condições de responder a seus gigantescos objetivos econômicos. Essa virada para o Ocidente, obviamente, não estará isenta de fortes e desgastantes rugas com os Estados Unidos, como resultado da presença crescente deste em sua esfera de influência centro-asiática.

Em quinto lugar, tornar-se-á inevitável o surgimento de um Estado palestino. A única forma de mobilizar o islamismo

moderado na luta sistemática e a longo prazo contra o islamismo radical. Consequentemente, subtrair forças dos fundamentalistas islâmicos será através do apoio decisivo à criação desse novo Estado. O debilitamento do Congresso norte-americano frente à Casa Branca e a percepção generalizada, pelo povo estadunidense, de que o contumaz e dispendioso respaldo a Israel gera altos custos políticos aos Estados Unidos serão fatores determinantes para a consecução dessa importante ação, a ser deslanchada, primordialmente, com o concurso da Organização das Nações Unidas e o imprescindível respaldo das superpotências mundiais.

Para que Invocar o TIAR?

Depois dos atrozes atentados perpetrados, simultaneamente, às cidades de Nova York e Washington, por terroristas talibãs, em 11 de setembro de 2001, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), nascido em 1947, pareceu querer renascer das cinzas em que se encontrava. Ante a dimensão que adquiriram os atos terroristas e sua tremenda repercussão no cenário mundial, o Brasil invocou – a meu ver de forma açodada – uma reunião de chanceleres na Organização dos Estados Americanos (OEA). Essa atitude fundamentou-se na imperiosa necessidade de contar com um instrumento representativo do pensamento hemisférico, capaz de simbolizar a firmeza requerida naquele momento. Não obstante, é provável que os principais objetivos de segurança ansiados e perseguidos pela região não possam ser bem contemplados por esse anacrônico Tratado.

Desde 1982, quando a Argentina envolveu-se na guerra contra a Inglaterra pela posse das Ilhas Malvinas, ficou bastante evidenciada a inoperância e tendenciosidade do TIAR. Daí em diante, nenhuma nação o invocou apesar de os Estados Unidos terem invadido Granada, em 1983, e o Panamá, em 1989. Nem sequer o fim da Guerra Fria conseguiu estimular a sua ação no continente americano. Também a intervenção humanitária no Haiti, em 1994, não se efetuou sob a proteção desse Tratado, como seria de se supor.

Entretanto, inexplicavelmente, nos últimos anos, surgiu um novo interesse em ressuscitar o TIAR. Mudanças internas e imperativos da política externa parecem explicar esse recorrente anseio. O Presidente venezuelano Hugo Chaves Frias, por exemplo, através de seu Ministro da Defesa, durante a IV Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em outubro de 2000, na cidade de Manaus, propôs abolir o tratado de 1947 e construir uma nova estrutura de segurança continental, totalmente desvinculada dos Estados Unidos. Por outro lado, o Presidente mexicano Vicente Fox anunciou, em 6 de setembro de 2001, a sua intenção de retirar-se do TIAR e avançar em contatos para a configuração de um renovado tratado que, efetivamente, contemplasse os novos anseios da região, em termos de segurança hemisférica.

Em 17 de setembro do mesmo ano, considerando o excepcional momento que o continente americano atravessava, o Governo brasileiro solicitou a realização de um conclave, promovido pela Organização dos Estados Americanos, para tratar de assuntos concernentes à sua se-

gurança. Conseqüentemente, a Resolução da OEA, de 21 de setembro, deu pleno respaldo às pretensões norte-americanas de retaliação aos atos terroristas levados a efeito dentro de seu território. Faz mister ressaltar que esse ato teve um valor meramente simbólico porque, fundamentalmente, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca não é militarmente aplicável a esse caso, visto que ele somente contempla as agressões entre Estados e não ataques de atores não estatais, como foi o caso da ação terrorista talibã.

As novas ameaças de segurança, tais como o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, entre outros, necessitam de uma atenção especial, rigorosa e responsável, no continente americano. A Comissão de Segurança Hemisférica da OEA é um foro adequado e legítimo para avançar na geração de uma nova arquitetura de segurança para as Américas. As sociedades civis do continente também deveriam incluir esse tema em suas agendas de debate e em suas propostas de ação junto aos diferentes Estados e, principalmente, nos diversos foros internacionais e organismos multilaterais.

Creio que o melhor para o continente, no momento, é que esqueçamos o TIAR. Por um imperativo geopolítico é fundamental que nós, latino-americanos, alcancemos um consenso sério e consuetudinário para a região em matéria de segurança porque, caso contrário, os Estados Unidos, uma vez mais, farão valer os seus próprios interesses, como ocorreu durante o período em que vivenciamos a Guerra Fria.

Somente trabalhando com afinco, de forma harmônica, sinérgica e unificada, a América Latina terá voz influente naquilo

que, consensualmente, entendemos como a verdadeira constituição de um inédito e eficaz sistema de segurança continental.

A Implementação do "EURO":

Fator de Coesão da União Européia

Os textos de Economia ensinam que o símbolo monetário de um país desempenha três papéis essenciais: o de unidade de valor, o de meio de intercâmbio e o de unidade de reserva. Porém, a moeda nacional representa muito mais do que isso. A partir do surgimento dos Estados nacionais, no século XIX, a moeda passou a ser considerada um dos símbolos da unidade nacional, juntamente com a bandeira. A fortaleza e credibilidade do símbolo monetário de um país dependem, intimamente, de seu potencial econômico e da saúde estrutural de seu aparelho produtivo. Uma economia débil e vulnerável terá, como corolário, uma moeda fraca e desprestigiada, carregando reflexos negativos à economia nacional.

A União Européia transcendeu o antigo conceito de Estado nacional quando decidiu pela criação de um Banco Central Europeu e de uma moeda única, conforme acordado no Tratado de Maastricht, de 1992. A União Econômica e Monetária (termo jurídico apropriado) representa a fase superior e final de um processo de integração econômica que teve início em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma.

Desde a queda do Império Romano e a partir do enfraquecimento do Império dos Francos, fundado por Carlos Magno no século IX, passando pelas Cruzadas na Idade Média, o Renascimento, a Guerra dos Cem Anos, a Revolução Francesa,

a Revolução Industrial, o imperialismo do século XIX e as duas grandes guerras do século XX, a Europa não havia conquistado um período de mais de cinquenta anos ininterruptos de paz como o iniciado a partir do Tratado de Roma.

A primeira lição que extraímos desse histórico acontecimento é que a União Econômica e Monetária está sendo possível graças a um processo laborioso e claramente delineado, com um objetivo específico, com uma autêntica *carta de navegação* estabelecendo os pontos a serem atingidos e fixando as datas para a sua execução. Constata-se que nada é improvisado nem tampouco decidido abruptamente no seio da União Européia.

Os seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia e os atuais quinze que integram a União Européia passaram por todas as fases de um processo de integração, ou seja: união aduaneira, mercado comum e mercado único. A última fase dispôs sobre a livre circulação de bens, serviços e pessoas a partir de 1º de janeiro de 1993 (Ata Européia, de 1985), ainda que a liberalização plena dos movimentos da capital nos países da União já havia ocorrido em 1º de julho de 1990, dando início a Primeira Fase da União Econômica e Monetária.

O Tratado de Maastricht estabeleceu taxativamente o cumprimento de requisitos de convergência macroeconômica para ter acesso à moeda única, tomando como base os indicadores dos Estados membros de 1997: o déficit do setor público não pode ultrapassar 3% do Produto Interno Bruto (PIB); a dívida pública não pode ser maior do que 60% do PIB; a inflação não deve exceder em mais de 1,4 ponto

percentual a média dos três Estados membros com menor inflação; os juros a longo prazo não devem superar em dois pontos percentuais a média dos três Estados membros com menor inflação e a moeda nacional deve manter-se dentro das margens normais de flutuação do Sistema Monetário Europeu, pelo menos durante dois anos.

A segunda fase da União Econômica e Monetária teve início em 1ª de janeiro de 1994, com a criação do Instituto Monetário Europeu, antecessor do Banco Central Europeu. Previamente, em 1ª de novembro de 1993, congelou-se a composição da cesta de moedas que conformam a unidade monetária europeia, antecessora da moeda única, utilizada como moeda de referência para fins contábeis.

Reforçaram-se os mecanismos de coordenação de políticas econômicas em nível supranacional, com a criação do Comitê de Ministros da Fazenda do Conselho Europeu e com a participação dos bancos centrais. Em 31 de maio, de 1995, a Comissão Europeia adotou o Livro Verde sobre a moeda única. O Conselho Europeu de Madri (dezembro de 1995) concordou em batizar de euro a nova moeda e fixou o programa técnico para a introdução desta, a partir de 1999, e colocá-la em circulação no início de 2002, em caráter definitivo e em substituição às moedas locais.

Fixados juridicamente os requisitos de convergência macroeconômica e decidida a *carta de navegação* da moeda única em nível técnico, surgiu a preocupação política sobre a sustentabilidade ou permanência no tempo dos compromissos de convergência e coordenação econômi-

ca adquiridos pelos Estados membros. Como resposta a essa preocupação, o Conselho Europeu de Amsterdã (junho de 1997) adotou o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o qual obriga juridicamente os Estados membros a manter, pereneamente, os mesmos requisitos de convergência contidos no Tratado de Maastricht e fixaram-se custosas penas pecuniárias aos que não cumprirem os acordos firmados.

A Comissão Europeia recentemente submeteu à consideração do Conselho Europeu, órgão máximo de decisão política da União, o *Informe e Recomendação sobre o Progresso para a Convergência com vistas à Transição para a Terceira Fase da União Econômica e Monetária*. O Informe indica que doze Estados membros da União Europeia estão aptos para consentir a moeda única a partir de 1ª de janeiro deste ano, a saber: Alemanha, Bélgica, Espanha, Portugal, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Grécia, Finlândia. Faz-se mister ressaltar que Grã-Bretanha, Suécia e Dinamarca optaram por incorporarem-se posteriormente e, também, quando cumprirem todos os requisitos de convergência macroeconômica estabelecidos no Tratado de Maastricht.

É importante destacar que, atualmente, existe uma fila considerável de ex-repúblicas socialistas soviéticas que obtiveram sucesso na transição para economias de mercado, em especial, a República Tcheca, a Polônia, a Romênia e a Hungria, e que agora propugnam para ter acesso imediato à União Europeia.

Os progressos em matéria de convergência macroeconômica têm sido notáveis. A média dos déficit fiscais do setor público dos Estados membros caiu de 6% em

1993, para 2,4% em 1997, e a média da inflação baixou substancialmente para menos de 2% neste último ano. Esses resultados permitiram não somente avançar com passo firme para a moeda única, o euro, na data prevista, como também contribuíram para fomentar o comércio e a inversão em nível global, em um ambiente de maior estabilidade macroeconômica, maior crescimento e menor inflação.

De conclusivo, a constatação de que a implementação do euro representa o triunfo de uma revolucionária reforma monetária e pode ser visto como símbolo e marca registrada deste novo século sem, entretanto, mutilar o mosaico de raízes locais e culturais, que permanecem mais vivos do que nunca no cenário geopolítico europeu, e está intimamente relacionada com a coesividade que deve permear as relações entre os países constitutivos da União Européia.

REVISIONISMO HISTÓRICO

*L. P. Macedo Carvalho**

A História é êmulo do tempo, repositório de fatos, testemunha do passado, exemplo e aviso do presente, advertência do porvir.

Cervantes, Dom Quixote

Cada vez que se verifica alguma mudança político-ideológica em uma sociedade, a sua consolidação vai buscar esteio na reavaliação da história dita oficial. O domínio do presente exige a reordenação do passado segundo a

nova ótica adotada para começar a trabalhar o porvir. Liminarmente, define *o quê* recuperar ou destruir do acervo histórico e *o para quê* dessa recuperação. Desde tempos imemoriais a inquisição do passado, antes de ser científica, tem sido política. Procede-se à recuperação seletiva do passado, adequando-o aos interesses do presente para se alcançar os fins colimados. A reconstrução pragmática do passado é tão antiga quanto Clio ou a história do homem. Visa a dupla finalidade de sancionar o poder estabelecido e de impor às futuras gerações os seus princípios.

Trava-se, então, uma *guerra de posição* pelo controle da história, da mídia e, em geral, dos estamentos da sociedade capazes de influir na formação da opinião pública. As ações para controlar a opinião pública e assegurar a manutenção do poder político-ideológico revitalizam a imaginação histórica e criam versões contraditórias do passado.

Os autores incumbidos da reconstrução histórica não têm compromisso com a verdade nem com a autenticidade das fontes de que se valem para justificar o que se propõem demonstrar. Frequentemente, seus relatos visam apagar tradições e dar nova versão ao passado, apresentando falsos testemunhos e distorcendo ou omitindo fatos consagrados com o fito de fundamentar a interpretação própria e antagonista. Isso é obtido graças ao domínio que o grupo no poder exerce sobre os meios de comunicação social.

(Se em passado não muito distante chegaram até a eliminar de fotografias imagens de pessoas que se tornaram indesejáveis a certos regimes, o que poderá aconte-

* Coronel de Artilharia e Estado-Maior. Presidente do IGHMB.

cer com as inovações e facilidades proporcionadas na era dos computadores?)

Os protagonistas desse revisionismo redobram a procura de depoimentos que satisfaçam seus intentos e eliminem os contrários. Nos tempos em que se luta simultaneamente pelo presente e pelo passado, surge então a crítica histórica, centrada nos vultos tradicionais, cuja imagem irradia valores cultuados e representa símbolos aglutinadores de ideais, a fim de servir de instrumento de dominação.

Não se pretende que o passado seja inquestionável. Tucídides introduziu a crítica histórica e a preocupação da investigação das causas. A crítica é eterna, fácil e normal. Incide, particularmente, sobre episódios controversos e agentes da história. Faz-se mister possuir agudeza de espírito para analisar pontos discutíveis e, sobretudo, respaldo de conhecimentos sólidos. A crítica, antes de mais nada, deve ser construtiva para que não se perca simplesmente em dicacidade e no inverossímil.

O final do século XIX e o desenrolar do século XX foram tempos em que o passado deixou de ser uno e multiplicou-se sob inúmeros enfoques. A colisão entre diferentes versões do passado e projetos político-ideológicos ocasionou o aparecimento de interpretações distintas do acontecido, a exumação de supostas novas provas e o reavivamento de velhas contradições, ampliando as dimensões do histórico e as análises de fatos controversos.

Assim, o passado não é mais monopólio de cronistas e historiógrafos consagrados e transformou-se em reserva de caça de todos que disputam o poder, gerando um pluralismo de contestações em busca da

lapidação da história segundo os interesses e conveniências dos grupos em choque.

O passado é, certamente, o espaço de tempo mais concreto e mais bem balizado, apesar de nem sempre ser de perfeito domínio e, às vezes, mostrar-se impossível de ser caracterizado com exatidão. Conhecido ou ignorado, o passado, obscuro ou transparente, é estático, impassível, e inegável. Pode, até mesmo, oferecer uma percepção histórica pouco clara, difusa, parcial ou incompleta por falta de informações confiáveis. Não admite mudanças sem comprovação de fontes primárias. O passado, em suma, é o que ficou.

Só se pode entender a vida olhando para trás, consagra a sabedoria popular.

Mas a interpretação do passado é de capital importância na legitimação do poder. Eis a razão de todo o empenho no revisionismo histórico.

A profunda divergência das facções político-ideológicas e a incapacidade para impor seu programa ao conjunto da sociedade a fim de transformá-la mantêm a nação em suspenso, entre a instabilidade do presente e a incerteza do futuro.

Só o futuro dirá quem sairá vencedor desse conflito. Na *guerra de posição*, ao que tudo indica, deverá prevalecer o poder do conhecimento, da inteligência e da argumentação comprovada dos contendores, aliado à audácia e à determinação. Já assinalaram, com muita propriedade, que "não se governa sem história e historiadores".

Como dizia Carlyle, o historiador inglês, em *On Heroes, Heroe-Worship and the Heroes in History* (1841), o herói revolucionário tem um papel trágico - precisa semear a anarquia e o conflito para destruir a antiga ordem e construir um mundo novo, em que um dia também sucumbirá. ●

Índice Remissivo

Janeiro a dezembro de 2001



TÍTULOS¹

- ALCA: O CONTROLE NEOCOLONIAL
- Samuel Ribeiro Guimarães, nº 791, p.
148 e 149.
- AMAZÔNIA, O GRANDE DESAFIO, A - Ma-
noel Soriano Neto, nº 789, p. 152 a 154.
- AMERICANOS A BUSH: NÃO ISOLE O
BRASIL, OS - Elio Gaspari, nº 790, p.
159 a 161.
- ARMAS E GUERRAS ÉTICAS? - Newton
Carlos, nº 791, p. 141 e 142.
- ATUALIDADE DA GUERRA PERNAMBU-
CANA - J. F. Maya Pedrosa, nº 789, p.
19 a 37.
- AVANÇO DO CRIME TRANSACIONAL,
O - (*), 789, p. 169 e 170.

- BATALHA DE SALAMINAS, A - Armando
de Senna Bittencourt, nº 791, p. 90 a 96.
- BICENTENÁRIO DA GUERRA DE 1801 NO
RIO GRANDE DO SUL E DA CONQUI-
STA DOS SETE POVOS DAS MISSÕES -
Cláudio Moreira Bento, nº 791, p. 5 a 9.
- BIOÉTICA E A PRESERVAÇÃO DA ESPÊ-
CIE RACIONAL, A - Waldecir Rosa da
Silva, nº 789, p. 4 a 9.
- BRASIL E A COESÃO LATINO-AMERICA-
NA, O - Manuel Cambeses Junior, nº
789, p. 150 e 151.
- CHINA, BASE PARA NOVA SUPERPOTÊN-
CIA - Carlos Tavares de Oliveira, nº 791,
p. 144 a 146.
- CHORE, ARGENTINA - Newton Carlos,
nº 789, p. 165 e 166.
- COMISSÕES BRASILEIRAS DEMARCA-
DORAS DE LIMITES - BREVE NOTÍ-

¹ O asterisco (*) indica matéria não assinada.

- CIA HISTÓRICA, AS - Juvenal Milton Engel, nº 789, p. 121 a 127.
- CORDEIRO DE FARIAS CENTENÁRIO - (*), nº 790, p. 1.
- CORRENDO COM OS LOBOS - Roberto Nicolsky, nº 790, p. 163 e 164.
- CULTO À MEMÓRIA NACIONAL: A CRIAÇÃO DO MUSEU HISTÓRICO NACIONAL, UM - Gláucia Soares de Moura, nº 791, p. 72 a 89.
- CÚPULA SUL-AMERICANA, A - Hélio Jaguaribe, nº 789, p. 170 e 171.
- DECISÕES, POLÍTICAS E ESTRATÉGICAS - Mario Cesar Flores, nº 790, p. 143 e 144.
- DEFERENDO PALESTINO-ISRAELENSE, O - Manuel Cambeses Junior, nº 790, p. 140 a 143.
- DIA QUALQUER, UM - Fernando Pedreira, nº 789, p. 166 a 168.
- DILEMAS DA DEFESA - (*), nº 790, p. 152 e 153.
- DUARTE COELHO - SUA VIDA E SEU LEGADO - Claudio Ricardo Hehl Forjaz, nº 791, p. 106 a 124.
- EM TORNO DOS 500 ANOS - A. Gomes da Costa, nº 789, p. 171 a 173.
- ÊNFASE GEOPOLÍTICA: SUL E NORTE - Mario Cesar Flores, nº 790, p. 155 e 156.
- ENIGMA DOS SUBMARINOS (NORDESTE DO BRASIL - 1942), O - José Fernando de Maya Pedrosa, nº 790, p. 55 a 69.
- ESTADO COMO REALIDADE POLÍTICO - JURÍDICA, O - Reis Friede, nº 790, p. 103 a 112.
- EXÉRCITO IMPERIAL BRASILEIRO - OS MERCENÁRIOS ALEMÃES NO RIO DE JANEIRO (1824-30), O - Sylvia Lenz, nº 791, p. 52 a 61.
- FALANDO DE UM BICENTENÁRIO - (*), nº 791, p. 1.
- FORÇA AÉREA E O SEU FUTURO, A - L. N. Meneses, nº 789, p. 173 a 175.
- FORMAÇÃO, MODIFICAÇÃO E EXTINÇÃO DOS ESTADOS - Reis Friede, nº 789, p. 10 a 18.
- GENERAL CORDEIRO DE FARIAS, O SOLDADO E O POLÍTICO: CONVIVÊNCIA E CONFLITO - Luiz de Alencar Araripe, nº 790, p. 4 a 24.
- GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA - O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM - Raul François Martins, nº 789, p. 75 a 120.
- GETÚLIO VARGAS - O HOMEM E O PRESIDENTE - Ney Sales, nº 789, p. 67 a 74.
- GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E O BRASIL NA ALDEIA GLOBAL - Waldecir Rosa da Silva, nº 791, p. 24 a 29.
- GLOBALIZAÇÃO E LATINIDADE - Marco Maciel, nº 791, p. 148 e 149.
- GRANADEIRO EMPAREDADO, O - M. Pio Corrêa, nº 789, p. 175 a 177.
- GUERRA DO PARAGUAI (ASPECTOS SUMÁRIOS) - Manoel Soriano Neto, nº 791, p. 97 a 105.
- GUERRA PERDIDA, A - Newton Carlos, nº 790, p. 146 e 147.
- GUERRILHA DO ARAGUAIA, VERSÃO DUVIDOSA, A - Jarbas Passarinho, nº 791, p. 139 a 141.
- GUERRILHA, NARCOTRÁFICO, POLÍTICOS E MÍDIA ESQUERDISTA COLABORAM ENTRE SI. MERO ACASO? - Olavo de Carvalho, nº 789, p. 168 a 169.
- HISTÓRIA MILITAR: IMPORTÂNCIA, NATUREZA, APLICAÇÃO E EVOLUÇÃO - L. P. Macedo Carvalho, nº 790, p. 25 a 31.

- ÍNDIA, UMA LIÇÃO ESTRATÉGICA - Eduardo Italo Pesce, nº 791, p. 130 a 131.
- ÍNDICE REMISSIVO (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2000) - (*), nº 790, p. 165 a 171.
- INFLUÊNCIAS NA DOCTRINA MILITAR TERRESTRE DO BRASIL - Carlos de Meira Mattos, nº 789, p. 143 a 146.
- INIMIGOS OCULTOS - (*), nº 791, p. 158 a 160.
- INSTITUIÇÕES MILITARES E A ERA PÓS MODERNA, AS - Nilson Vieira Ferreira de Mello, nº 789, p. 147 a 150.
- INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA AO ALVORECER DO SÉCULO XXI, O - José Carlos Albano Amarante, nº 791, p. 10 a 23.
- MAIOR DOS GENOCÍDIOS, O - Olavo de Carvalho, nº 789, p. 163 e 164.
- MEDUSA: AS PERCEPÇÕES DA PROJEÇÃO DO PODER DO ESTADO BRASILEIRO NA CARTOGRAFIA DO SÉCULO XIX, A - Renato Amado Peixoto, nº 789, p. 59 a 66.
- MEIO AMBIENTE: ALOCAÇÃO DE RECURSOS E AÇÃO GOVERNAMENTAL - Geraldo José de Pontes Saraiva, nº 789, p. 128 a 141.
- MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA - 60 ANOS - (*), nº 789, p. 1.
- NACIONALISMO BRASILEIRO, O - Carlos de Meira Mattos, nº 789, p. 142 a 143 e nº 790, p. 138 a 140.
- NECESSIDADE DE UMA HISTÓRIA MILITAR TERRESTRE DA AMAZÔNIA, A - Claudio Moreira Bento, nº 790, p. 133 a 138.
- NOVO THERMIDOR UNIVERSAL, O - Fernando Pedreira, nº 791, p. 151 a 153.
- OLHO POR OLHO - (*), nº 791, p. 160 e 161.
- OPTOELETRÔNICA - Aldo Alvim, nº 789, p. 159 a 162.
- ORIENTE MÉDIO - Fernando Luiz Vieira Ferreira, nº 791, p. 30 a 51.
- PÁGINA EQUÊSTRE DA HISTÓRIA DE PERNAMBUCO NO BRASIL HO-LANDÊS, UMA - Petrônio R. G. Muniz, nº 789, p. 151 a 159.
- PAPEL DAS LEGIÕES, O - (*) nº 791, p. 156 a 158.
- PARTIDOS MILITARES, OS - Jarbas Passarinho, nº 789, p. 177 a 179.
- POLÍTICA DE BIOSSEGURANÇA NAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL - Alberto Henriques Guedes Farias, nº 789, p. 155 a 157.
- POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO NAS MISSÕES DE PAZ, A - Sergio Luiz Cruz Aguilar, nº 790, p. 77 a 102.
- POLÍTICA EXTERNA EQUIVOCADA? - Vasco Mariz, nº 790, p. 156 a 158.
- PORTAL DA AMÉRICA DO SUL - Renato Kamp, nº 790, p. 158 e 159.
- PROBLEMÁTICA DO SÉCULO XXI, A - L. P. Macedo Carvalho, nº 791, p. 126 a 130.
- PROLIFERAÇÃO DAS ONG, A - Carlos de Meira Mattos, nº 791, p. 125 e 126.
- QUEBEC E A RESISTÊNCIA À GLOBALIZAÇÃO - Liszt Vieira, nº 791, p. 142 a 144.
- QUESTÃO PALESTINA - Therezinha de Castro, nº 789, p. 38 a 45.
- REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE DEFESA NACIONAL - PARTE I - Ivan Fialho, nº 789, p. 46 a 58.

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE DEFESA NACIONAL - PARTE II - Ivan Fialho, nº 790, p. 113 e 132.

REVIVENDO GUARARAPES - Sergio R. D. Morgado, nº 791, p. 62 a 71.

SAINT EXUPÉRY: O AVIADOR, O FILÓSOFO, O MITO - L. N. Menezes, nº 790, p. 70 a 76.

SAMBA DO PETRÓLEO E DOS PEIXES DOIDOS - Ricardo Zaluar Passos Guimarães, nº 790, p. 153 a 155.

SAUDADE DE WATERLOO - Luiz Fernando Veríssimo, nº 791, p. 153 e 154.

SEGURANÇA OU MACARTHISMO? - Carlos Alberto Rabaça, nº 791, p. 154 a 156.

SOCIEDADE REFÊM - Mario Cesar Flores, nº 789, p. 179 e 180.

TEMPLO DE DIANA, O (*), nº 791, p. 149 e 151.

TRÊS DESAFIOS - Almir Pazzianoto Pinto, nº 790, p. 161 a 163.

VALOR ESTRATÉGICO DA INSERÇÃO EDUCACIONAL: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS NO CASO DO BRASIL, O - Dayse de Melo Benzi, nº 791, p. 132 a 138.

VENDEDOR DO UNIVERSO, O - José Monserrat Filho, nº 790, p. 145 a 146.

VILLEGAGNON E A FRANÇA ANTÁRTICA - AÇÕES DO COLONIZADOR FRANCÊS NO SÉCULO XVI SÃO CONTEXTUALIZADAS - Ricardo Bonalume Neto, nº 790, p. 150 e 151.

VILLEGAGNON E A FUNDAÇÃO FRANCESA DO RIO DE JANEIRO - Ricardo Cravo Alvim, nº 790, p. 147 a 149.

VILLEGAGNON: VILÃO OU HERÓI? - Vasco Mariz e Lucien Provençal, nº 790, p. 32 a 54.

AUTORES

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz - "A Política Externa Brasileira e a Participação nas Missões de Paz" (nº 790, p. 77 a 102).

ALVIM, Aldo - "Optoeletrônica" (nº 789, p. 159 a 162).

ALVIM, Ricardo Cravo - "Villegagnon e a Fundação Francesa do Rio de Janeiro" (nº 790, p. 147 a 149).

AMARANTE, José Carlos Albano - "O Instituto Militar de Engenharia no Alvorecer do Século XXI" (nº 791, p. 10 a 23).

ARARIPE, Luiz de Alencar - "General Cordeiro de Farias, o Soldado e o Político: Convivência e Conflito" (nº 790, p. 4 a 24).

BENTO, Claudio Moreira - "Bicentenário da Guerra de 1801 no Rio Grande do Sul e da Conquista dos Sete Povos das Missões" (nº 791, p. 5 a 9) e "A Necessidade de uma História Militar Terrestre da Amazônia" (nº 790, p. 133 a 138).

BENZI, Dayse de Melo - "O Valor Estratégico da Inserção Educacional: Problemas e Perspectivas no Caso do Brasil" (nº 791, p. 132 e 133).

BITTENCOURT, Armando de Senna - "A Batalha de Salaminas" (nº 791, p. 90 a 96).

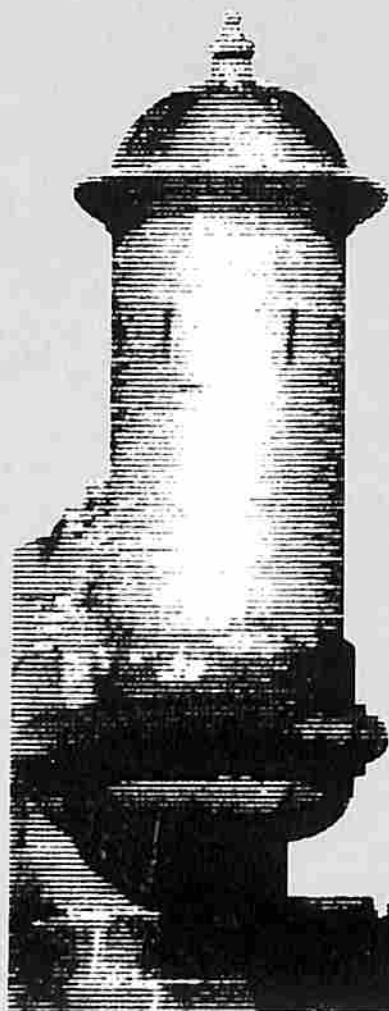
BONALUME NETO, Ricardo - "Villegagnon e a França Antártica - Ações do Colonizador Francês no Século XVI são Contextualizadas" (nº 790, p. 150 e 151).

CAMBESES JUNIOR, Manuel - "O Brasil e a Coesão Latino-Americana" (nº 789, p. 150 e 151) e "O Deferendo Palestino-Israelense" (nº 790, p. 140 a 143).

CARLOS, Newton - "Armas e Guerras Éticas?" (nº 791, p. 141 e 142), "Chore Ar-

- gentina" (nº 789, p. 165 a 166) e "A Guerra Perdida" (nº 790, p. 146 e 147).
- CARVALHO, L. P. Macedo - "História Militar: Importância, Natureza, Aplicação e Evolução" (nº 790, p. 25: 31) e "A Problemática do Século XXI" (nº 791, p. 126 a 130).
- CARVALHO, Olavo de - "Guerrilha, Narcotráfico, Políticos e Mídia Colaboram entre Si - Mero Acaso?" (nº 789, p. 168 e 169).
- CASTRO, Therezinha de - "Questão Palestina" (nº 789, p. 38 a 45).
- CORRÊA, M. P. - "O Granadeiro Empareado" (nº 789, p. 175 a 177).
- COSTA, A. Gomes da - "Em Torno dos 500 Anos" (nº 789, p. 171 a 173).
- ENGEL, Juvenal Milton - "As Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites - Breve Notícia Histórica" (nº 789, p. 121 a 127).
- FARIAS, Alberto Henriques Guedes - "Política de Biossegurança nas Forças Armadas do Brasil" (nº 789, p. 155 a 157).
- FERREIRA, Fernando Luiz Vieira - "Oriente Médio" (nº 791, p. 30 a 51).
- FIALHO, Ivan - "Reflexões sobre o Sistema de Defesa Nacional - Parte I" (nº 789, p. 46 a 58) e "Idem - Parte II" (nº 790, p. 113 a 132).
- FLORES, Mario Cesar - "Sociedade Refém" nº 789, p. 179 a 180); "Decisões Políticas e Estratégicas" (nº 790, p. 143 e 144) e "Ênfase Política: Sul e Norte" (nº 790, p. 155 e 156).
- FRIEDE, Reis - "O Estado como Realidade Jurídica" (nº 790, p. 103 a 112) e "Formação, Modificação e Extinção dos Estados" (nº 789, p. 10 a 18).
- FORJAZ, Cláudio Ricardo Hehl - "Duarte Coelho - sua vida e seu Legado" (nº 791, p. 106 a 124).
- GASPARI, Elio - "Os Americanos a Bush: não isole o Brasil" (nº 790, p. 159 a 161).
- GUIMARÃES, Ricardo Zaluar Passos - "Samba do Petróleo e dos Peixes Doidos" (nº 790, p. 153 a 155).
- GUIMARÃES, Samuel Ribeiro - "ALCA: O Controle Neocolonial" (nº 791, p. 148 e 149).
- JAGUARIBE, Helio - "A Cúpula Sul-americana" (nº 789, p. 170 e 171).
- KAMP, Renato - "Portal da América do Sul" (nº 790, p. 158 e 159).
- LENTZ, Sylvia - "O Exército Imperial Brasileiro: os Mercenários Alemães no Rio de Janeiro (1824 -30)" (nº 791, p. 52 a 61).
- MACIEL, Marco - "Globalização e Latini-dade" (nº 791, p. 148 e 149).
- MARIZ, Vasco - "Política Externa Equivocada?" (nº 790, p. 148 e 149) e Villegagnon, Vilão ou Herói?" (nº 790, p. 32 a 59).
- MARTINS, Raul François - "Geopolítica e Geoestratégia - o que são e para que servem", (nº 789, p. 24 a 29).
- MATTOS, Carlos de Meira - "Influências na Doutrina Militar Terrestre do Brasil" (nº 789, p. 143 a 146); "O Nacionalismo Brasileiro" (nº 789, p. 143 a 146 e no 790, p. 138 a 140) e "Proliferação das ONG" (nº 791, p. 125 a 126).
- MELLO, Nilson Vieira Ferreira de - "As Instituições Militares e a Era Pós Moderna" (nº 789, p. 147: 150)
- MENESES, L. N. - "A Força Aérea e o seu

- Futuro" (nº 789, p. 173 a 175) e "Saint Exupéry, o Aviador, o Filósofo, o Mito" (nº 790, p. 70 a 76).
- MONSERRAT FILHO, José - "O Vendedor do Universo" (nº 791, p. 145 e 146).
- MORGADO, Sérgio R. D. - "Revivendo Guararapes" (nº 791, p. 62 a 71).
- MOURA, Gláucia Soares de - "Um Culto a Memória Nacional: a Criação do Museu Histórico Nacional" (nº 791, p. 72 a 89).
- MUNIZ, Petrônio Guedes Farias - "Uma Página Equestre da História de Pernambuco no Brasil Holandês" (nº 789, p. 151 a 159).
- NICOLSKY, Roberto - "Correndo com os Lobos" (nº 790, p. 163 e 164).
- OLIVEIRA, Carlos Tavares de - "China, Bases para Nova Superpotência" (nº 791, p. 144 a 146).
- PASSARINHO, Jarbas - "A Guerrilha do Araguaia: Versão Duvidosa" (nº 791, p. 139 a 141) e "Os Partidos Militares" (nº 789, p. 177 a 179).
- PEDREIRA, Fernando - "Um Dia Qualquer" (nº 789, p. 166 a 168) e "O Novo Thermidor Universal" (nº 791, p. 151 a 159).
- PEDROSA, J. F. de Maia - "Atualidade da Guerra Pernambucana" (nº 789, p. 19 a 37) e "O Enigma dos Submarinos (Nordeste do Brasil, 1942)" (nº 790, p. 55 a 69).
- PEIXOTO, Renato Amado - "A Medusa: as Percepções da Projeção do Poder do Estado Brasileiro na Cartografia do Século XIX" (nº 789, p. 59 a 66).
- PESCE, Eduardo Italo - "Índia, uma Lição Estratégica" (nº 791, p. 130 e 131).
- PINTO, Almir Pazzianoto - "Três Desafios" (nº 790, p. 161 a 163).
- PROVENÇAL, Lucien - "Villegagnon: Vilão ou Herói?" (nº 790, p. 32 a 54).
- RABAÇA, Carlos Alberto - "Segurança ou Macarthismo?" (nº 791, p. 154 a 156).
- SALES, Ney - "Getúlio Vargas - o Homem e o Presidente" (nº 789, p. 67 a 74).
- SARAIVA, Geraldo José de Pontes - "Meio Ambiente: Alocação de Recursos e Ação Governamental" (nº 789, p. 128 a 141).
- SILVA, Waldecir Rosa da - "A Bioética e a Preservação da Espécie Racional" (nº 789, p. 4 a 9) e "Globalização Econômica e o Brasil na Aldeia Global" (nº 791, p. 24 a 29).
- SORIANO NETO, Manoel - "A Amazônia, o Grande Desafio" (nº 789, p. 152 a 154). e "Guerra do Paraguai (Aspectos Sumários)" (nº 791, p. 97 a 105).
- VERÍSSIMO, Luiz Fernando - "Saudade de Waterloo" (nº 791, p. 153 e 154).
- VIEIRA, Liszt - "Quebec e a Resistência à Globalização" (nº 791, p. 142 a 144).



Fundação Cultural Exército Brasileiro

Sociedade Civil

Fundação Cultural Exército Brasileiro

Palácio Duque de Caxias – Praça Duque de Caxias, 25, 5º andar – Ala Marcílio Dias
Centro – Rio de Janeiro – RJ – CEP 20221-260 – Tel: (0xx21) 2519-5352 — Fax: (2519-5106)



**Atualize os seus conhecimentos por
intermédio da Biblioteca do Exército,
a preços nunca vistos!**

PEDIDO DE ASSINATURA

Faça seu pedido!

COLEÇÃO GENERAL BENÍCIO

- ☐ à vista – R\$ 210,00
☐ 02 vezes – R\$ 105,00 (válido até 20 Set)
☐ 03 vezes – R\$ 70,00 (válido até 20 Ago)
☐ 05 vezes – R\$ 45,00 (válido até 20 Jun)

REVISTAS

- ☐ Exército Brasileiro – R\$ 40,00 (à vista)
☐ A Defesa Nacional – R\$ 40,00 (à vista)
☐ Ciência & Tecnologia – R\$ 40,00 (à vista)

Envie cheque correio ou vale postal, nominal à "Biblioteca do Exército" para efetuar sua assinatura.

Somente para militares do Exército

- ☐ 12 vezes – *Descontado em folha (somente para a Coleção General Benício)

Dados Cadastrais

Nome			
Endereço		Bairro	
Cidade		UF	CEP
Tel	Fax	E-mail	

Militares

Ativa <input type="checkbox"/>	Reserva <input type="checkbox"/>	Desconto em folha	*Sim <input type="checkbox"/>	Não <input type="checkbox"/>
Prec-CP		Posto/Grad	OM	

* O militar do Exército, que optar pelo desconto em 12 (doze) vezes no contracheque, deverá enviar a Carta de Anuência abaixo, devidamente preenchida e assinada pelo OD da UG a qual estiver vinculado.

Deixe aqui

Unidade

Do Ordenador de Despesas (OM ou SIP/OP)

Ao Sr Diretor da Biblioteca do Exército

Assunto: Autorização para Desconto em Folha

Referência: Portaria nº 515 de 11 Out 01 (IG 12-04)

Conforme estabelece o Art 10, item I, II e III do Capítulo IV do documento da referência, informo a V. Sa. para fins de desconto sob consignação, os dados do militar abaixo, vinculado a esta Unidade Gestora:

Nome: _____

Identidade: _____

CPF: _____

Margem consignável: R\$ _____

Ordenador de Despesas

Recorte e preencha este PEDIDO DE ASSINATURA, e envie para a Biblioteca do Exército.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO

Palácio Duque de Caxias – Praça Duque de Caxias, 25, Ala Marcílio Dias – 3º andar – CEP 20221-260 – Rio de Janeiro, RJ.

Assinaturas 0800 238365 (grátis) ou (21) 2519-5715 – Fax (21) 2519-5569 – E-mail: bibllex@ism.com.br



Biblioteca do Exército

Cada vez mais a serviço
dos ideais, dos valores e das
necessidades da cultura
militar brasileira.