



# A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Ano XCVI – Nº 818 – SET/OUT/NOV/DEZ de 2011



**EXÉRCITO FAZENDO ESCOLA: O CREDENCIAMENTO DE BANCOS MÚLTIPLOS  
PARA A EXECUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO**

**RICARDO MARQUES FIGUEIREDO E JOSÉ EUSTÁQUIO SANTOS MARGOTTO**

**O CAMPO DE BATALHA VERTICAL NO SÉCULO XXI**

**ALVARO DE SOUZA PINHEIRO**



# EDITORIAL

Prezados Leitores,

*A Defesa Nacional* chega ao fim do presente ano cada vez mais identificada com sua principal característica: revista de estudo de problemas brasileiros e assuntos militares, destinada à publicação de artigos sobre Estratégia, Geopolítica, Administração, Economia, Finanças, História, entre outros.

Em destaque, traz o pioneirismo do Exército no trato da folha de pagamento como ativo especial intangível e o inteligente aproveitamento de seu potencial econômico-financeiro.

A repressão ao crime organizado no Rio de Janeiro ganha interessantes contornos sob o ponto de vista da decisiva união de esforços dos três níveis de poder: União, Estado e Município.

Atacar cidades, apesar de ser extremamente custoso sob todos os aspectos, é operação cada vez mais frequente e inevitável. As lições aprendidas com as ambiguidades da condução do combate em terreno urbano — o campo de batalha do futuro — também são destacadas nesta edição.

O delicado dimensionamento dos interesses nacionais em ambiente continental; o contraponto de questões de mercado, consumo e desenvolvimento sustentável; e enfoques distintos sobre as estratégias empregadas por Lisboa em dois momentos peculiares — expansão e controle de seu Império ultramarino, no século XV, e a gestão dos conflitos com os holandeses no século XVII — conduzem a ADN pelos domínios da Geopolítica, da Economia e da História.

Finalmente, a apresentação de instigantes questões ligadas à indústria nacional de defesa, em artigo que relaciona sua recuperação à própria soberania nacional, leva a profunda reflexão.

Desejando corresponder às expectativas de nossos leitores, desejamos a todos boa leitura.

# SUMÁRIO

<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL VERSUS INTERESSES NACIONAIS .....</b>	<b>3</b>
<i>Reinaldo Nonato de Oliveira Lima</i>	
<b>ESTÁ O LIMITE? O CONSUMO E A EXAUSTÃO DOS MERCADOS E RECURSOS NATURAIS .....</b>	<b>11</b>
<i>Marco Aurélio de Sá Ribeiro</i>	
<b>ESPAÇOS DE INTERESSE DO IMPÉRIO PORTUGUÊS NO ATLÂNTICO SUL.....</b>	<b>24</b>
<i>Jorge Paulo Pereira dos Santos</i>	
<b>PORTUGAL E A GESTÃO DOS CONFLITOS COM OS HOLANDESES NO PÓS-RESTAURAÇÃO (1640-1648).....</b>	<b>39</b>
<i>Marcello José Gomes Loureiro</i>	
<b>O CREDENCIAMENTO DE BANCOS MÚLTIPLOS: A MODERNA GESTÃO DO POTENCIAL ECONÔMICO-FINANCEIRO DA FOLHA DE PAGAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO .....</b>	<b>54</b>
<i>Ricardo Marques Figueiredo e José Eustáquio Santos Margotto</i>	
<b>28 DE NOVEMBRO DE 2010: O DIA "D" DAS OPERAÇÕES CONTRA O CRIME ORGANIZADO NO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>64</b>
<i>Anselmo Rangel dos Anjos</i>	
<b>O CAMPO DE BATALHA VERTICAL NO SÉCULO XXI .....</b>	<b>80</b>
<i>Alvaro de Souza Pinheiro</i>	
<b>A LEI DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA .....</b>	<b>97</b>
<i>Reis Friede e André Carlos da Silva</i>	



# Integração regional versus interesses nacionais

*Reinaldo Nonato de Oliveira Lima<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este constitui um artigo que pretende concitar à meditação sobre reflexos — positivos e negativos — da integração regional para os interesses nacionais. Para ilustrar a abordagem do tema, serão considerados exemplos concretos que conformam algumas iniciativas de integração regional. Como conclusão, o artigo propõe-se a apresentar o enfoque do autor sobre a conveniência ou não de empreendimento desse porte para os interesses do Brasil.

## ABSTRACT

*This is an article that intends to foster reflection on the consequences — positive and negative — of regional integration towards national interests. To illustrate the approach of the theme's, concrete examples, which inform some initiatives of regional integration, will be presented. To conclude it is proposed to present the author's focus on whether to undertake or not such a huge enterprise to Brazil's interests.*

## SOMMAIRE

*Il s'agit d'un article que souhaite rassembler la méditation sur les conséquences — positives et négatives — de l'intégration régionale dans l'intérêt national. Pour illustrer l'approche, le sujet sera basé sur des exemples concrets qui conforment certaines initiatives d'intégration régionale. En conclusion, il est proposé de présenter l'opinion de l'auteur sur l'opportunité ou non de l'entreprise de cette taille aux intérêts du Brésil.*

## RESUMEN

*Este artículo tiene como objeto hacer una reflexión sobre las consecuencias — positivas y negativas — de la integración regional a los intereses nacionales. Para aclarar, el planteamiento del tema se basará en ejemplos concretos que forman parte de algunas iniciativas de integración regional. Concluyendo, se propone presentar si una inversión de esta magnitud es oportuna o no para atender a los intereses de Brasil.*

---

<sup>1</sup> O autor é oficial da reserva do Exército Brasileiro, doutor em Ciências Militares. Atualmente, é prestador de tarefa por tempo certo (PTTC) no Centro de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

## Um legado admirável

A instalação da Corte Portuguesa na Colônia Brasileira, no alvorecer de 1808, e seu prosseguimento nas pessoas dos príncipes Pedro I e Pedro II traduziram-se, dentre outras, nas seguintes benesses para o Brasil:

- ampliação e manutenção da integridade de um vasto território;
- primórdios da independência do Brasil;
- consolidação da unidade linguística;
- ratificação do sentimento de pátria, afluído nos idos de 1650 com a expulsão do invasor holandês, no Nordeste;
- aprimoramento de costumes e cultura;
- incremento de atividades econômicas, particularmente com a abertura dos portos ao comércio exterior.

Constitui, portanto, fato raro para uma colônia ter sido alçada, em tão pouco tempo, à condição de Reino e aquinhoadada com um legado territorial de tal vulto como foi o caso do Brasil.

Este fato marcante da realidade histórica brasileira há que ser sempre lembrado, toda vez que se fizer referência a interesses nacionais, e constitui razão bastante para que os condutores dos destinos nacionais reflitam muito, antes de optar por decisões que possam causar um simples arranhão nesse legado tão admirado pela sociedade internacional, em especial pelos vizinhos sul-americanos.

Trata-se de um patrimônio exclusivo de brasileiros, inalienável, e sua preservação constitui o maior dos interesses nacionais,

dentre tantos outros. Como tal, condição *sine qua non* para pautar qualquer iniciativa de integração regional.

Também não pode cair no esquecimento o legado de José Maria da Silva Paranhos Júnior — Barão do Rio Branco —, que se se traduziu, em síntese, por uma política externa nitidamente profissional, comedida e profícua, pautada pela primazia dos interesses nacionais, devendo servir de parâmetro sempre que o Brasil sentar-se à mesa para negociações em foros internacionais.

## O processo de integração regional

Um processo de integração regional é algo de reconhecida complexidade, por mais que esteja emoldurado por boas intenções e lastros de amizade ou boa vizinhança.

Entretanto, nos últimos tempos, em especial após a II Guerra Mundial, temos assistido a uma irrefreável proliferação de organismos regionais, em que se destacam dois objetivos básicos: fortalecer o relacionamento entre estados nacionais, particularmente na área comercial; e facilitar a solução de problemas supranacionais que fogem às capacidades individuais. Porém, ainda assim, verifica-se que sempre estiveram presentes nessas empreitadas dissensões e protecionismos, o que tem contribuído para dificultar a obtenção de consensos entre os integrantes.

Não é propósito deste trabalho analisar os meandros ou os aspectos jurídicos dos processos de integração regional. Assim, será apenas apresentado, a seguir, um quadro-síntese das peculiaridades de cada fase que conduz à integração em pauta.

Esse quadro foi elaborado a partir de dados coligidos do elucidativo trabalho intuitivo

lado *As etapas do processo de integração regional*, de autoria do advogado Thiago José Milet

Cavalcanti Ferreira, publicado no portal jurídico *Jus Navigandi*.

ETAPAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO -- Síntese	
Denominação	Características
1. ZONA DE LIVRE COMÉRCIO (ZLC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta 1ª etapa do processo de integração encontra-se conceituada no artigo XXIV.8.b. do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – 1947).</li> <li>• Grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminem as tarifas alfandegárias e as demais regulamentações restritivas com respeito ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos da ZLC.</li> <li>• Adota, inicialmente, tarifas preferenciais para, no momento seguinte, eliminar todas as barreiras interiores à circulação de mercadorias de natureza aduaneira ou não.</li> <li>• De um lado, busca-se o desenvolvimento do comércio entre os países membros e, ao mesmo tempo, procura-se proteger os meios de produção da concorrência de mercados exteriores.</li> <li>• Nas relações comerciais com terceiros, entretanto, os estados-membros conservam total liberdade de atuação.</li> <li>• A maior parte dos atuais blocos econômicos optou por essa modalidade de integração.</li> <li>• Exemplos de ZLC: EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre); NAFTA; ALADI.</li> </ul>
2. UNIÃO ADUANEIRA (UA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Passo seguinte no processo de integração, a UA é o estabelecimento de uma tarifa exterior comum às importações de produtos oriundos de terceiros países. Assim, os produtos que venham do exterior do bloco têm de abonar os mesmos direitos alfandegários, independentemente do país onde ingressaram na Comunidade.</li> <li>• Se, na fase anterior, os Estados estavam livres para negociar com terceiros, agora eles perdem o poder de negociar as taxas de aduana, ficando essa tarefa delegada aos órgãos comunitários competentes, que estabelecem uma política comercial comum.</li> <li>• Se trazida a ideia em relação ao MERCOSUL, o estabelecimento de uma tarifa exterior comum sempre foi motivo de grandes discussões.</li> <li>• Consequência do rumo tomado, o que temos hoje na América do Sul, especialmente após a constituição da UNASUL, não passa de uma imperfeita união aduaneira, sem uma tarifa externa comum.</li> </ul>

Quadro 1 – As etapas do processo de integração regional  
 Fonte: <http://jus2.uol.com.br/doutrina>. Acesso em: 30 Set 2010.

<b>3. MERCADO COMUM (MC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superadas as etapas anteriores, o que pressupõe a consolidação de uma tarifa exterior comum, o processo integracionista exige a liberalização de todos os fatores produtivos, não somente das mercadorias, mas também de trabalhadores, serviços e capitais entre os nacionais dos estados-membros.</li> <li>• O MC, também chamado de Mercado Interior ou Mercado Único, compõe-se de quatro liberdades fundamentais: <ul style="list-style-type: none"> <li>– livre circulação de bens;</li> <li>– livre circulação de trabalhadores e até de pessoas em geral;</li> <li>– livre prestação de serviços e de estabelecimento; e</li> <li>– livre circulação de capitais.</li> </ul> </li> </ul>
<b>4. UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA (UEM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acordo com a doutrina de integração, constitui o último estágio do processo integracionista. O objetivo a ser alcançado é a atribuição da política monetária e cambial por uma autoridade comunitária supranacional que obrigue com suas decisões aos estados-membros.</li> <li>• É a consolidação da noção de soberania compartilhada ou supranacionalidade.</li> <li>• Entra em funcionamento um sistema integrado entre o Banco Central Comunitário e os Bancos Centrais Nacionais, que será responsável pelo desenvolvimento da política monetária do bloco, ditando critérios de convergência entre as economias dos países membros.</li> <li>• Tudo isso prepara a comunidade para a adoção de uma moeda única, tal qual se fez com o Euro.</li> <li>• Brasil e Argentina estão muito distantes de poder renunciar ao exercício de política monetária como atributo nacional, decorrente da transferência de soberania que a criação de moedas supranacionais requer.</li> <li>• Esse interesse cooperativo só se tornou possível a partir de uma nova noção que se formava: a supranacionalidade, pela qual os estados não abdicam de sua soberania nem a parcela dela, mas apenas atribuem algumas de suas competências à Comunidade, que passarão a ser exercidas com exclusividade, independência e caráter vinculante pelos órgãos supranacionais.</li> </ul>

Não se pode negar que o modelo europeu é hoje ainda o único exemplo que de fato conseguiu formar uma comunidade, superando o caráter essencialmente associativista de outros blocos regionais, como o MERCOSUL.

Todavia, deve-se ter em mente também que o processo de integração europeu durou [sic] mais de 50 anos, não podendo ser simplesmente copiado pelas demais organizações.

Continuação do quadro 1 – As etapas do processo de integração regional



Após a síntese anterior, que não constitui, conforme alertado, o cerne do presente artigo, passaremos a arrolar considerações genéricas julgadas imprescindíveis ao se dissertar sobre integração regional.

Antes, é preciso lembrar que a maior interação dos países verificada nos últimos tempos muitas vezes sugere a formação de blocos regionais, tanto para propiciar ganhos econômicos e sociais, quanto para facilitar a solução de problemas comuns. Essa situação ideal estaria plenamente consagrada se não fosse a forte interveniência das peculiaridades nacionais no relacionamento dos estados, que, quase sempre, impedem a pretendida integração em sua plenitude.

### **Premissas básicas**

No estabelecimento de um processo de integração regional, uma gama considerável de fatores tem de ser trazida à baila, pois certos aspectos, se relegados no início de sua implementação, poderão, no futuro, implicar sérios entraves ao empreendimento. Além disso, se se verificar tal descuido, aflora a possibilidade de, mais adiante, surgirem arranhões nas soberanias nacionais ou percalços para os interesses dos estados-membros.

O presente artigo abordará, a seguir, algumas considerações sob esse enfoque, sem a pretensão de esgotá-las, visto que são múltiplas e variadas.

De início, parte-se do pressuposto de que soberania não se compartilha, uma vez que concessões nesse sentido violentam a identidade nacional, além de expor à especulação geral as conquistas nacionais, normalmente obtidas mediante arraigado denodo dos antepassados.

Assim, acima de qualquer arranjo supranacional que se possa estabelecer, devem estar postados os interesses nacionais, de qualquer matiz, pois refletem a vontade de um povo soberano.

Outro aspecto fundamental a ser considerado é que, no estabelecimento de iniciativas integracionistas, a sociedade nacional deve ser amplamente consultada, ainda que por meio de seus representantes legais empossados nos poderes republicanos, particularmente no Legislativo. Um governo, por identidades ideológicas ou por lastros de amizade e simpatias, não pode sinalizar, à revelia do povo, com medidas que, à guisa de integração, firam interesses nacionais ou comprometam a solução de problemas do próprio país. Um exemplo flagrante desse equívoco é a instituição do Foro de São Paulo (1990), de natureza político-esquerdista, que, nitidamente, tem procurado manchar com a tintura ideológica a primazia devida aos interesses do Estado.

Assimetrias regionais de toda ordem, particularmente tecnológicas e econômicas, induzem a reivindicações da parte dos menos favorecidos, que, muitas vezes, procuram firmar como “dever” do mais desenvolvido a repartição de suas conquistas ou de seu patrimônio com eles, sem a obrigatoriedade deles de efetivar qualquer retribuição concreta. Em outras palavras, total ausência de reciprocidade e, muitas vezes, com perdas para o de maior potencial, como, por exemplo, a interposição de barreiras alfandegárias nas relações de comércio com o mais desenvolvidos ou o confisco intempestivo de empreendimentos destes estabelecidos em território do menos desenvolvido.

É por essas e outras que integração regional não pode ser confundida com concessão unilateral de benesses, sem que haja contrapartidas. A

reciprocidade de benefícios tanto traz somatórios positivos para os parceiros como os situa em mesmo nível de soberania e negociação.

Também raízes e valores culturais dos pretendentes à integração regional não podem ser descurados quando da implementação de um processo integracionista. Incompatibilidades culturais ou divergências históricas latentes são prenúncios de que o processo de integração plena não terá consistência. É um equívoco partir para a implementação de um processo de integração regional com a visão de que os parceiros se assemelham em suas identidades nacionais. O que se verifica é que, na realidade, as diferenças são bem maiores que as similitudes. É o momento de se perguntar: como somos vistos pelos demais pretendentes à integração?

O histórico político-social dos partícipes é mais um aspecto a ser considerado em iniciativas dessa natureza. A estabilidade institucional, a postura democrática e a identidade de interesses são fatores que contribuem para a consolidação de parcerias entre Estados. A ausência desses fatores é indício de fracasso.

A ação diversionária e os radicalismos ideológicos de minorias atuantes, principalmente quando agindo sob respaldo de qualquer dos poderes republicanos, constituem sintoma de fratura da iniciativa de integração, visto que imprimem incerteza ou insegurança ao processo, particularmente quando se vislumbra o comprometimento de interesses nacionais.

Cláusulas reguladoras do contrato de integração regional, se interpretadas sob enfoque político-ideológico de minorias nacionais, além de perder credibilidade, não terão força para assegurar o pleno funcionamento do organismo gestor da integração, podendo, inclusive, traduzir-se em turbulências deletérias para o processo.

A integração regional normalmente impõe a adoção pelos participantes de recursos "legais", acordados no sentido de, caso seja necessário, se recorrer a organismos regionais para assegurar a defesa de interesses nacionais. Este aspecto não é de todo consistente, pois o que realmente encerra poder para fazer valer tais interesses é o peso específico do estado-membro, é a estatura de seu poder nacional.

Quanto mais ampla for a dimensão da integração, maior a possibilidade do surgimento de incompatibilidades. Por exemplo, nas etapas mais avançadas, o processo de integração facilita o trânsito das pessoas entre os países-membros, o que pode gerar condições favoráveis à atuação de traficantes e terroristas, além de movimentos migratórios indesejáveis. Esse fenômeno normalmente se origina em países-membros socialmente menos favorecidos com destino aos mais desenvolvidos, acarretando problemas antes inexistentes. Na Europa, onde a integração regional já ultrapassou o patamar de meio século de existência, têm aflorado recentemente inúmeras manifestações de xenofobia e nítido receio da ocorrência de atentados terroristas. Este aspecto é, com certeza, um óbice considerável à solidez do processo integracionista. No dizer de George F. Will, jornalista do Washington Post, "não existe um 'povo europeu' unido por costumes comuns."

Uma visão geopolítica de mundo (e não somente regional) deve estar presente quando da avaliação de um empreendimento de integração regional. Espaço geográfico e poder nacional são dois ingredientes fundamentais quando da propositura de qualquer iniciativa integracionista. Como o mundo (países espectadores) poderá reagir ao processo de integração regional pretendido?

Como parceiros extrarregionais, em especial os tradicionais, verão o empreendimento? Existem latentes, no âmbito regional, antagonismos geopolíticos ou ideológicos? Há pendências territoriais entre os membros? Verificam-se assimetrias expressivas entre os partícipes? São questões que deverão ser consideradas antes de qualquer decisão definitiva de ativação de um organismo de integração regional.

As últimas crises financeiras que têm ocorrido no mundo e outras que se prenunciam são fatores que podem induzir a uma postura protecionista por parte dos países, o que, evidentemente, além de não estimular iniciativas integracionistas, pode pôr em questão a irreversibilidade da “globalização”.

### **A realidade sul-americana**

A intensificação das medidas de integração regional recentemente estimulada pelo Brasil, em decorrência de uma política externa de generosidades e que causa assombro em boa parte da sociedade nacional, parece que não tem servido para consolidar o protagonismo regional do país e, muito menos, para atender ao propósito de aumentar a influência mundial do Brasil.

A necessidade criada de se afirmar perante o mundo como um dos grandes, antes de se concretizar naturalmente por medidas de aceleração do desenvolvimento, em particular assentado no tripé educação-tecnologia-segurança, passou a ser evidenciada por rompantes de oposição aos Estados Unidos — tradicional aliado — e por iniciativas de interferência em problemas extrarregionais.

Essa postura acarretou certo desprestígio para o Brasil, que passou a ser visto no mundo

não mais com o mesmo “entusiasmo” anterior, mas, agora, com restrições e cautela, embora o país ofereça grandes oportunidades para investimento estrangeiro.

Não se questiona a validade de o Brasil buscar maior diversificação em seus relacionamentos mundiais. Isso é benéfico, até porque a participação brasileira no comércio internacional é da ordem de apenas 1%. Porém, uma brusca mudança de postura, com medidas às vezes histriônicas diante de determinados fatos, serviu para gerar desconfiânças e desinteresses, que podem comprometer sua participação em iniciativas de integração.

De norte a sul do Continente Americano, depara-se com considerável variedade de iniciativas integracionistas, mas que, ao longo dos anos, não têm conseguido a plenitude de seu intento. Chegam até a servir de contraponto umas às outras.

Em 1960, criou-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), pelo Tratado de Montevideo, com o propósito de se implementar a integração regional. Vinte anos depois (1980), a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em 1969, foi criada a Comunidade Andina de Nações (CAN), também conhecida por Pacto Andino, pelo Acordo de Cartagena. Em 1978, por iniciativa brasileira, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), mais conhecido por Pacto Amazônico. Em 1986, estabeleceu-se o Programa de Integração e Cooperação Brasil-Argentina (PICE). Em 1991, pelo Tratado de Assunção, criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em 2004, foi instituída, também por iniciativa brasileira, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN),

como contraponto à Organização dos Estados Americanos (OEA), esta liderada pelos Estados Unidos. Em 2010, foi criada a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (CALC), considerada uma versão “B” da OEA.

Como se observa, essa multiplicidade de organismos de integração regional deixa transparecer a fragilidade que se insere em tais iniciativas, pois constitui um “monte de mesma coisa” sem resultados concretos e confiáveis.

Veja-se o caso do MERCOSUL: o que se pode observar é que o empreendimento empacou; encontra-se à deriva, sem rumo, sem certezas...

Vale, aqui, a citação de trecho de recente artigo do embaixador Rubens Barbosa<sup>2</sup>:

Desde o início até os dias de hoje, sempre existiu uma enorme distância entre a retórica governamental, positiva e favorável à integração, e a dura realidade das dificuldades e dos fracassos do processo integracionista. Passados 50 anos do início do processo de integração, a região nunca esteve, como agora, tão desintegrada pelos atritos comerciais e pelas rivalidades políticas existentes, sobretudo a partir da criação da Alba venezuelana.

O simples fato de governos maquiarem seus índices econômicos, obscurecendo a realidade, gera reflexos negativos para empreendimentos integracionistas. O mesmo pode-se dizer dos protecionismos, às vezes velados, outras ostensivos, que normalmente estão embutidos nos processos em pauta.

Na realidade, as iniciativas de integração regional sempre se ressentiram da ausência de uma real vontade de governantes e empresários para consolidá-las. Percepções culturais e sociais também têm contribuído para impedir a amalgamação desses processos.

## **Conclusão**

Conforme ressaltado no início do presente artigo, a implementação de uma iniciativa de integração regional é algo bastante complexo. Não se pode tratar de opção induzida por propensões extemporâneas ou de ter como lastro personalismos, ideologias filosóficas ou empatias pessoais. Deve, antes, ser antecedida de acurado estudo, que se fundamente nas considerações aqui arroladas, bem como em tantas outras que, no momento, escapam à nossa percepção, embora também revestidas de relevância. E isto é ainda mais verdade quando se trata de preservar os interesses nacionais.

Integração — regional ou não — é o resultado de um jogo de interesses recíprocos. Constitui risco inimaginável ceder parcela de soberania nesse jogo, ainda mais sem o consenso da sociedade nacional. E o pior é que, para haver total integração, normalmente se verificará essa cessão. Aí reside um dilema...

A ideia central que fica é que, pelos riscos que envolvem, pelas cessões que impõem, pela ausência de eficácia nos resultados ao longo dos anos, os processos de integração regional têm dado margem à incerteza e ao ceticismo.

Para o Brasil, aquinhado com invejável potencial natural, a par de problemas proporcionais à sua magnitude e que estão a reclamar solução, é recomendável que se efetuem estudos profundos e consistentes toda vez que o país se envolver em empreitadas de integração regional. Acima de quaisquer conveniências de momento, devem estar os interesses soberanos do povo brasileiro. ☺

<sup>2</sup> Ex-representante do Brasil na ALADI e coordenador nacional do MERCOSUL.



# Onde está o limite? O consumo e a exaustão dos mercados e recursos naturais

Marco Aurélio de Sá Ribeiro<sup>1</sup>

## RESUMO

Como posicionar o *marketing* e o consumo diante da questão do desenvolvimento sustentável? Este é um desafio para as empresas, que, em sua expansão precisam de novos mercados e consumidores. Nesse contexto, o mundo precisa de novos marcos regulatórios e uma redefinição dos papéis dos estados nacionais. As empresas precisam focar no consumidor e em suas necessidades e não em assumir funções paraestatais e feudais, e o consumo deve ser entendido como um importante elemento de definição da personalidade e dos desejos do indivíduo. O presente artigo usa uma perspectiva global para o problema e utiliza um viés antropológico para parte da análise, inspirado em vários autores que abordam o tema do consumo, como Lévi-Strauss (1970), McCracken (2003), Sahlins (1979) Miller (2002), Rocha (2005) e Veblen (1983). Conclui pela separação da questão do desenvolvimento sustentável (esfera pública), da questão do consumo (expressão individual) e da ação empresarial, como elemento de ordenação social.

## ABSTRACT

*How to position consumption and marketing faced with the question of the sustainable development? This is a challenge to the companies that in their expansion need new markets and consumers. In this context, the world needs some new regulative landmarks and a redefinition of the roles of the National States. The companies need to focus the consumer and its needs, not to take on parastate and feudal functions, and consumption must be understood as an important definition element of the individual's personality and desires. This article uses a holistic approach of the issue and an anthropological bias for part of the analysis, inspired in several authors who studied the consumption theme, as Lévi-Strauss (1970), McCracken (2003), Sahlins (1979), Miller (2002), Rocha (2005), and Veblen (1983). Its conclusion is that it is necessary to detach the sustainable development question (public scope) from the consumption (individual expression) and the entrepreneurial action, as an element of social organization.*

<sup>1</sup> O autor é doutor em Adm de Empresas pela EBAPE/FGV; mestre em Adm de Empresas pela IAG/PUC-RIO; mestre em Relações Internacionais pela IRI/PUC-RIO; bacharel em Direito pela UFRJ; graduado em Economia pela PUC-RIO.

## Introdução

A função do *marketing* é conceituar produtos e serviços, comunicar os seus atributos e benefícios e disponibilizá-los ao comprador ou consumidor a um preço aceitável e que simultaneamente gere resultados para a organização. Tudo isso em um contexto de economia de mercado, em que ideias, comportamentos e necessidades são comprados e escolhidos pelos agentes econômicos.

A evolução da economia global de mercado tem sido acompanhada de uma crescente degradação do meio ambiente e dos recursos naturais, com consequências ainda não quantificadas ou inteiramente previstas, mas que poderão ser catastróficas.

Some-se a isso a incorporação de um número crescente de novos consumidores e o aumento do padrão de consumo na Índia e na China, que gera uma enorme pressão sobre os recursos naturais, como o petróleo e outros minerais, elevando os preços das *commodities*, criando eventual risco de desabastecimento e inflação e colocando a questão dos limites do consumo.

A globalização econômica incorpora capacidades produtivas e ofertas no mercado. Simultaneamente, aumenta a produtividade mundial com a incorporação de novas tecnologias, inserindo novos produtos e serviços, principalmente manufaturados, havendo em vários mercados uma crise de excesso de oferta, sem perspectivas de solução, a não ser a geração e o estímulo ao consumo, com o consequente estresse sobre o meio ambiente e os recursos naturais.

Para o profissional de *marketing*, este quadro impõe alguns desafios: premido, de um lado, pela necessidade de ser so-

cialmente responsável e, do outro, pela necessidade de obter resultado (consumo) de seus bens e serviços, ele/ela tem dificuldade de posicionar-se, vítima da própria centralidade que o mercado alcançou como organizador do sistema produtivo e de alocação contemporâneo.

Nesse contexto, o discurso dominante começa a caminhar na direção de eleger o mercado e o consumo como os grandes responsáveis e causadores do desequilíbrio ecológico e da exaustão dos recursos naturais, apontando as empresas como os agentes para a solução desses problemas.

Outro desafio para as empresas é onde encontrar a demanda, espremida entre tantas ofertas, disputando os recursos do comprador, com capacidade produtiva crescente, e estimular um consumo ecologicamente sustentável ou eticamente correto.

Isso sem esquecer que o principal mercado com excesso de oferta é o de mão de obra, em uma sociedade em que o trabalho é o principal elemento de inclusão social. Os estados nacionais passam a incentivar e buscar o crescimento econômico para sustentar esta população, e este muitas vezes é incompatível com o crescimento ambientalmente sustentável.

A sociedade busca, cada vez mais, nas empresas as soluções para os problemas sociais, econômicos e ambientais. As empresas, por sua vez, têm dificuldade de posicionar-se e até mesmo definir até onde vai sua missão social diante da necessidade de geração de lucros para seus acionistas.

Para situarmos corretamente o papel da empresa e do *marketing* neste contexto, é preciso uma abordagem multidisciplinar: precisamos entender a natureza social do

consumo, o papel e os limites do estado na condução dos problemas sociais e como o *marketing* deve trabalhar estas questões.

Este trabalho tem como objetivo posicionar o *marketing* e o consumo diante da questão do desenvolvimento sustentável, utilizando uma abordagem eclética, empregando a Teoria Geral do Estado, a Antropologia, o *Marketing* e dados econômicos

## Limites econômicos do consumo

### Evidências dos limites de nosso ecossistema

O preço dos recursos naturais vem subindo em escala acelerada. Segundo a revista *The Economist*, do ano 2000 até setembro de 2006, houve um aumento de 70,4% no preço das *commodities*, sendo que os metais aumentaram 157% no mesmo período, enquanto os itens de agricultura cresceram 38,8 %; isso para uma inflação mundial no período em torno de 30%. Ressalte-se que, neste período, nenhuma grande interrupção da produção foi observada, e a economia mundial não experimentou maiores crises.

A economia mundial neste início de século XXI ainda é movida a petróleo, recurso natural não renovável. O petróleo é uma importante fonte de energia, que alimenta não só parte dos transportes mundiais (carros, caminhões, aviões e navios) como também as termoeletricas e constitui matéria-prima para elaboração de vários materiais importantes como os plásticos.

O relatório *International Energy Outlook 2006*, do órgão Energy Information Administration, do governo norte-americano estima que a demanda por petróleo crescerá de 80 milhões de barris de petróleo em 2003 para 118 milhões de barris em 2030; isso apesar do

alto preço atual do produto e do surgimento de tecnologias alternativas.

A China incorpora milhões de novos automóveis todos os anos; o consumo de plásticos e outros produtos que têm o petróleo como insumo também cresce, e isso tem levado a uma inflação crescente no preço desse recurso. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, o preço subiu 210% entre 1995 e 2006.

Existe a possibilidade de um colapso energético, motivado por um aumento da demanda não previsto e pela instabilidade política e social de muitos países produtores. A consequência seria uma recessão e a diminuição do crescimento mundial, que poderia levar a um recrudescimento de protecionismo comercial e uma involução no processo de globalização. As fontes alternativas de energia ainda estão em estado embrionário e têm custos de operação e instalação bastante altos.

Acompanhando a utilização intensa dos recursos naturais, verifica-se uma crescente deterioração do meio ambiente, com a contaminação do ar, dos rios, dos mares, a diminuição da camada de ozônio e o efeito estufa, com o consequente aquecimento global e efeitos que poderão ser devastadores para a humanidade.

Esse problema é decorrência, em grande parte, da atividade econômica e de um padrão de consumo que repercute na imprensa e os especialistas consideram predatório e insano, ameaçando a própria existência do Homem sobre a Terra.

Independente da utilização de tecnologias menos poluidoras, existe a questão da limitação da espécie humana de propagar-se indefinidamente. Em algum momento haverá a exaustão do meio ambiente por puro

excesso de população e utilização de recursos como água e terra.

Esta predição Malthusiana, até então evitada pelo aumento contínuo da produtividade global, pode tornar-se realidade, mas a ausência de uma política global de planejamento familiar e populacional é preocupante e pode ser um dos vilões de muitos problemas experimentados hoje pela humanidade.

Acrescente-se a isso o fato de uma parcela expressiva da população mundial ainda não estar integrada aos padrões ocidentais de consumo e qualidade de vida, sem habitação e saneamento adequado: 824 milhões de pessoas tinham fome crônica em 2003, 1,2 bilhão de pessoas tiveram acesso a saneamento entre 1990 e 2004, mas 50% da população mundial ainda não têm acesso a esse recurso (ONU, 2006), e sua inclusão econômica vai gerar grande pressão sobre insumos como cimento, água potável e energia.

Tão somente a fabricação do cimento é hoje responsável pelo consumo de cinco a dez por cento de toda a energia do Globo (Fonte: *The Economist*, volume 380, number 8496, pág. 23 do *The Economist Technology Quarterly*, 23 set. 2006), sendo que o setor de construção responde por entre 30 e 40% de todo o consumo de energia global (United Nations Website, UM News Centre, 29 de março de 2007).

### **O consumo como um agressor do ecossistema**

A presença desordenada do Homem neste planeta é a possível origem da maior parte dos desequilíbrios ambientais existentes, e uma das manifestações desta presença é o consumo. Uma das formas de resolver a questão ambiental seria através da regulação crescente do que pode ser consumido. Dessa

forma, as empresas devem procurar produzir bens e serviços ambientalmente corretos, e os consumidores devem procurar consumir produtos e serviços com essas características.

Surgem as categorias dos produtos e serviços “aconselháveis” e “desaconselháveis”, classificação nova para a sociedade, que sempre partiu do princípio de que o que não é proibido é permitido. A defesa do meio ambiente passa por um sistema misto de leis e por um “autogerenciamento” subjetivo das empresas e dos consumidores.

### **O papel do estado nacional**

O mundo político internacional é formado pelos estados soberanos. A soberania é a capacidade e o direito que uma organização política, reconhecida como um estado, tem de regular e organizar todas as atividades em seu território sem a interferência de nenhum outro estado. Em outras palavras, os estados só fazem o que entenderem como sendo de seu interesse fazer, não podem ser compelidos a nada, mas podem comprometer-se com outros estados por meio de tratados e acordos.

Os estados nacionais estão preocupados em desenvolver-se com sustentabilidade e procuram um consenso através de sua organização, a Organização das Nações Unidas (ONU), que, no entanto, não pode obrigar nenhum estado a fazer nada que não queira (salvo em circunstâncias específicas e raras), atuando mais como um facilitador no encaminhamento das discussões.

Para lidar com o desafio do desenvolvimento sustentável, criou-se um tripé institucional frágil, mas que, mesmo assim, representou um notável avanço em termos de concertação global: O Protocolo de Kyo-



to, a Organização Mundial do Comércio e as chamadas Metas do Milênio.

### *O Protocolo de Kyoto*

O Protocolo de Kyoto foi celebrado dentro da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. O acordo foi celebrado em 15 de março de 1999 e entrou em vigor em fevereiro de 2005, com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que previna que a ação humana interfira no sistema climático. Ele foi a conclusão de um processo iniciado com a conferência Rio 92 e representou a colocação da questão ambiental como prioridade para as nações.

A implementação do Protocolo de Kyoto esbarra na dificuldade de obrigar aos que mais poluem a restringir sua liberdade de poluir. A proteção ao meio ambiente tem um custo que as nações relutam em pagar voluntariamente, e não existe um ente supranacional que as obrigue.

O Protocolo de Kyoto, concomitantemente a uma série de medidas restritivas à emissão de CO<sub>2</sub>, criou um incentivo de mercado para a diminuição da poluição através da possibilidade da comercialização de créditos de carbono, que premiam aqueles países e organizações que protegem o meio ambiente.

O protocolo de Kyoto, uma quase unanimidade internacional por parte dos defensores do meio ambiente, é um exemplo do que Rocha (2005) considera como pilares da sociedade surgida da Revolução Industrial: o historicismo, o estado, o mercado e o indivíduo. Ele é um acordo entre estados que utiliza mecanismos de mercado para, dentro de uma evolução e incentivos aos agentes individuais, conseguir salvar o meio ambiente.

### *As metas do milênio*

As Metas de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidas em setembro de 2000 e foram acordadas pelos 191 estados-membros das Nações Unidas, que se comprometeram em tentar alcançá-las no ano de 2015. Foi um grande avanço e, pela primeira vez, houve um consenso sobre necessidades e cursos de ação prioritários para a humanidade com um todo.

A primeira das oito metas é a erradicação da fome e da extrema pobreza, expressa através de dois indicadores: redução pela metade das pessoas vivendo com menos de um dólar por dia e redução pela metade da proporção das pessoas que sofrem com fome. A segunda meta é o alcance da educação primária universal, com a garantia de que todas as crianças permaneçam na escola e recebam uma educação de qualidade.

A terceira meta visa à igualdade entre homens e mulheres; a quarta, reduzir a mortalidade infantil; a quinta, a mortalidade materna; a sexta, o combate às epidemias. A sétima e a oitava são relacionadas a garantir respectivamente a sustentação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento.

Dessa forma, os estados têm buscado soluções, sempre através de consensos e tratados, que, por sua própria natureza, são lentos para negociar e talvez não venham a tempo para a resolução das graves ameaças enfrentadas; daí a sensação que o restante da sociedade, empresa e consumidores teriam também de assumir responsabilidades na resolução deste quase paradoxo chamado desenvolvimento sustentável.

Uma abordagem alternativa seria a judicial/objetiva, que avalia as consequências da ação humana sobre o coletivo e a regula

imediatamente, com a consequente coação do grupo. Nesse caso, os comportamentos "antissociais" devem ser reprimidos. Essa situação foi a vivenciada no século XIX em relação à escravidão e ao tráfico de escravos e, mais recentemente, na questão do tráfico de drogas e da proliferação de armas nucleares.

## A Organização Mundial do Comércio

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional que estabelece as regras para o comércio internacional através do consenso entre os seus atuais 150 países-membros. Ela também resolve as disputas comerciais entre os vários países-membros, estabelecendo multas e sanções. Sua criação foi a evolução do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1995.

Através de sucessivas rodadas de negociação, os países tentam chegar a consensos sobre suas divergências e ampliar a liberdade comercial em todos os setores. A tendência tem sido a liberalização do comércio internacional em um movimento de globalização econômica crescente.

Com isso, o mercado ultrapassa as fronteiras, surgindo novos polos fornecedores e novos mercados. Este movimento deve garantir a expansão da economia mundial por um bom tempo, estressando, como dito anteriormente, os fatores de produção e o meio ambiente.

## A natureza e os limites éticos do consumo

### O consumo como expressão social e cultural

Mata (1985) identifica dois pontos importantes da Antropologia Social, fundamentais para posicionarmos a discussão sobre o

consumo. O primeiro ponto refere-se à falta de substância do Homem; ele não tem uma natureza preexistente, sua suposta natureza é ela mesma uma criação cultural. O segundo ponto é que o homem, portanto, é um ser do contexto, no sentido que não existe um homem objetivo e descolado do ambiente em que está inserido. O corolário destes dois pontos é a necessidade de compreendermos as diferenças e semelhanças entre as várias sociedades, e não fazermos um julgamento das mesmas. Logo, o consumo, como hoje entendemos, é uma manifestação cultural, inserida em um modelo específico de sociedade, de alocação e de produção.

Levi Strauss introduziu o importante conceito do totemismo nas relações sociais. O termo *totemismo* engloba relações colocadas idealmente entre duas séries: uma *natural*, outra *cultural*. Por um lado, a série natural compreende *categorias*; por outro, *indivíduos*. A série cultural compreende *grupos* e *pessoas*. Os objetos então guardariam relações de grupo, comunicando para a sociedade relações de parentesco e casta.

Para McCracken (2003), os objetos servem como pontes para retomada do significado deslocado. Os bens funcionam como pontes quando ainda não são possuídos. O indivíduo antecipa a posse de um bem e, consequentemente, a posse de certas circunstâncias ideais. Exemplo: "a casa de campo coberta de rosas" é um pacote de jeito de viver. É um "correlativo objetivo" deste pacote de significado deslocado.

Há três aspectos correlacionados nessa questão: a natureza do significado contido nas coisas, o modo pelo qual este significado adentra nas coisas e a maneira pela qual o significado é comunicado como "código-objeto".

A natureza do significado contido nas coisas: um relógio Rolex tira seu significado em relação às outras marcas de relógio existentes. O Rolex é associado a uma categoria cultural específica de classe, sexo, idade e ocasião, por causa da correspondência mais ampla entre o sistema de categorias de relógios e o sistema de categorias culturais.

Quando o conjunto de relógios é colocado lado a lado com o de carros, percebe-se que há equivalentes estruturais entre um Rolex e um BMW, eles correspondem a uma categoria cultural, andam juntos.

A inserção de significados nos objetos é feita pela publicidade e pelos *designers* de produto e de moda. Eles descobrem equivalentes estruturais e os reúnem dentro do anúncio do produto: o significado inerente ao anúncio é também inerente ao produto. Outro caso: grupos inovadores, como os *hippies*, *yuppies* e *punks*, que agrupam os bens de consumo (exemplo dos *yuppies*: Rolex e BMW).

A natureza da comunicação operada pela cultura material é a da redundância; o significado de um bem é mais bem comunicado quando este é cercado pela complementaridade de outros bens que carregam a mesma significação.

Ela contribui para a manutenção das consistências culturais do mundo material, protegendo os indivíduos de objetos que ameaçam essa estabilidade. Estamos protegidos e seguros a respeito de quem somos e do que aspiramos ser.

Sahlins (1979) defende que:

na cultura ocidental, a economia é o *locus* principal da produção e transmissão simbólicas.

O simbolismo econômico é estruturalmente determinante. As relações econômicas marcam diferenças e fornecem o código principal de um quadro classificatório das relações sociais. O sistema de produção e troca de mercadorias forma um padrão institucionalizado no processo simbólico.

As diferenças significativas entre produtos, asseguradas pelo mecanismo do mercado, servem ao esquema geral de classificação social. Como qualquer outro sistema econômico, o capitalismo é um meio para a vida total, uma especificação cultural de produção de bens a serem consumidos pela produção de contrastes (diferenças) nos significados a eles (e por eles) atribuídos. A economia joga uma classificação sobre toda

a superestrutura cultural. Ela produz "sinapses simbólicas" (conjunções de oposições), que incorporam processos lógicos já existentes na vida social, para pensar o mundo cultural.

O pesquisador de mercado, o agente publicitário ou desenhista de moda (mercenários do símbolo), têm função sináptica de "ser sensível às correspondências latentes na ordem cultural cuja junção em um produto-símbolo possa significar sucesso mercantil". Trabalha como o *bricoleur*.

Para Veblen (1983), consumo é toda aquisição ou uso de um bem ou serviço. Nesse sentido, a humanidade vem consumindo desde a sua origem todos os bens necessários à sua existência. Porém, logo as necessidades e a obtenção destes bens ultrapassaram, e em muito, o necessário para manter o Homem vivo, e passaram a permitir a sua proliferação em larga escala, a construção suntuosa (palá-

---

*O Rolex é associado a uma categoria cultural específica de classe, sexo, idade e ocasião*

---

cios, templos e benfeitorias de grande porte) e a acumulação de riqueza.

O autor sustenta que, mesmo nas classes pobres, a predominância das chamadas necessidades naturais não é tão forte quanto se supõe. A atividade industrial se sobrepõe à atividade predatória na vida diária da comunidade e nos hábitos de pensamento dos homens. À medida que isso acontece, a acumulação de bens toma cada vez mais o lugar dos troféus obtidos em façanhas predatórias, como índice convencional de prepotência e de sucesso.

A propriedade se torna a prova mais evidente de um grau honorífico de sucesso como coisa distinta de realização heroica ou notável. Os bens materiais tornam-se a base convencional da honorabilidade e, aos olhos da comunidade, os homens de prestígio precisam ter atingido um certo padrão convencional de riqueza, e os que não atingem sofrem na estima, já que sua base é o respeito dos outros.

O desejo de riquezas nunca se extingue, porque o seu fundamento é o desejo de cada um de sobrepujar todos os outros na acumulação de bens. A luta é essencialmente uma luta por honorabilidade fundada na comparação de prestígio entre os indivíduos; assim sendo, é impossível uma realização definitiva.

O sucesso relativo, medido pela comparação pecuniária com outros, torna-se o fim convencional da ação humana. Uma vida ociosa é o mais simples e mais patente modo de demonstrar força pecuniária e, consequentemente, força superior; a condição essencial

é que o homem ocioso possa viver sem dificuldade no conforto.

O termo "ócio", para Veblen, não implica indolência, significa simplesmente tempo gasto em atividade não produtiva. Por ser o consumo dos bens de maior excelência prova de riqueza, ele se torna honorífico; reciprocamente, a incapacidade de consumir na devida quantidade e qualidade se torna uma marca de inferioridade e de demérito.

À medida que acumula riqueza, a classe ociosa desenvolve-se em suas funções e em sua estrutura, surgindo um sistema mais ou menos elaborado de status e posições. Essa diferenciação ainda mais se acentua pela herança de riqueza e a consequente herança de fidalguia.

A mulher que era, no começo, tanto de fato como em teoria, criada e serva do homem e serva do homem e produtora de bens para o consumo do senhor, tornou-se consumidor cerimonial dos bens por

ele produzidos, principalmente na classe média baixa.

Nas modernas comunidades civilizadas, as linhas de demarcação entre as classes sociais se tornaram vagas e transitórias. O resultado é o membro de cada camada aceitar como ideal de decência o esquema de vida em voga na camada mais alta logo acima dela. Quando a diferenciação aumenta e se torna necessário atingir um ambiente humano mais vasto, o consumo começa a superar o ócio como meio ordinário de decência.

Os meios de comunicação e a mobilidade da população expõem o indivíduo à observação de muitas pessoas que não têm outros

---

*Nas modernas comunidades civilizadas, as linhas de demarcação entre as classes sociais se tornaram vagas e transitórias*

---



meios de julgar sua boa reputação exceto mediante a exposição de bens. Em meio ao consumo conspícuo, Veblen identifica o “instinto de artesanato”, definido por ele como uma força estranha e antagônica ao exercício do dispêndio conspícuo.

Por maior que seja, em realidade, a superfluidez de um determinado gasto, ele precisa ter, pelo menos tintura, de propósito ostensivo à guisa de culpa. Dessa forma, o consumo politicamente correto pode ser uma forma de atender ao instinto de artesanato, justificando à sociedade que eu consumo, mas me preocupo.

Nem todos os gastos ostensivos são supérfluos. Seria arriscado afirmar que um propósito útil está sempre ausente da utilidade de qualquer artigo ou serviço, por mais óbvio que seja o desperdício ostensivo do seu propósito original.

Os gastos honorários, conspicuamente supérfluos, que proporcionam bem-estar espiritual, poderão tornar-se mais indispensáveis do que muitos gastos que proveem apenas as necessidades do bem-estar físico ou do sustento.

Mas enquanto a regressão é difícil, um avanço nos gastos conspícuos é fácil; ele se processa quase que normalmente e, quando ele não ocorre, a própria comunidade estranha e atribui características pejorativas ao indivíduo que não possui bens “à altura” do seu patrimônio.

O padrão de vida, que em geral governa os nossos esforços, não são gastos ordinários comuns, já alcançados; é o consumo ideal pouco além do nosso alcance, ou cujo alcance requer certo esforço. O motivo é a competição: o estímulo de uma comparação individual que nos instiga a sobrepujar aqueles que estamos habituados a considerar como pertencentes à nossa classe.

Sob a lei seletiva do consumo conspícuo, viça um código de regras autorizadas de consumo, cujo objetivo é elevar o consumidor a um padrão de dispêndio e desperdício em seu consumo de bens e no emprego de seu tempo e esforço.

A regra de dispêndio honorífico pode influenciar o senso do dever, o senso de beleza, o senso de utilidade, o senso de propriedade devocional ou ritualística e o senso científico da verdade. Para Veblen, não existem na atualidade, em indústria alguma, mercadorias destituídas, em maior ou menor grau, do elemento honorífico.

O que todos os autores citados ilustram é a retirada da discussão do consumo enquanto subproduto do capitalismo, (ele não deixa de ser uma das suas características), mostrando que ele pode ter origens e implicações muito além das ideológicas e puramente econômicas, inserindo-o como característica definidora de relações sociais além do sentido estrito do consumo.

### ***O significado do consumo***

Para Mata (1985), o consumo é um fenômeno complexo e muito mais próximo de nós do que o fenômeno da produção, com sua lógica utilitarista e pessoal.

(...) a magia do capitalismo é feita desta passagem de um produto fabricado em séries iguais às centenas e milhões, para o universo da personalidade e da personalidade de uma casa, família ou pessoa que lhe devolve ou lhe concede uma alma. (p.13)

O consumo é expressão cultural e social em um mundo onde o mecanismo de alocação é o mercado, e a lógica da produção é a produção global, massificada e infindável, dado que o propósito de toda cadeia produtiva é a

maximização de lucros, satisfações e de produção, com as supostas e eventuais barreiras “naturais” ao crescimento sendo tratadas pelo constante avanço tecnológico.

Nesse sentido, o consumo não pode ser culpado pelos danos ao meio ambiente ou pela falta de sustentabilidade do crescimento econômico, e sua repressão vai contra a liberdade individual de expressão.

Não se deve confundir essa posição com a permissividade para o bem público ser destruído, mas isso é muito mais uma questão de defesa na esfera pública e política do que criar um consumo moralista, moralismo esse que pode ser insuficiente para salvar a Humanidade, mas suficiente para despertar uma paranoia anticonsumo.

### O interesse público

A proteção do meio ambiente e dos recursos naturais é a tônica nos discursos contra o consumismo e a economia do mercado. Com a criação do discurso da responsabilidade social da empresa, foi adicionado um encargo para as organizações, passando estas, além de produzir bens e serviços de qualidade, seguir as leis e pagar impostos, também a cuidar de vários bens públicos, como o ar, a educação e a cultura entre outros.

Mas quem é o responsável pela defesa do interesse público? Historicamente este papel sempre coube ao estado. É ele que define, através das leis e de sua aplicação, o que é o interesse público, e a ele cabe a sua defesa. Só ele tem os instrumentos e o suposto desinteresse privado para realizar isso.

Não estão explicitadas e aplicadas de forma massificada, tecnologias de engenharia

social que substituam o estado, embora várias organizações não governamentais busquem preencher alguns vazios deixados pela atuação estatal, mesmo com a existência de numerosos vícios na constituição e gestão de um estado.

As alternativas ao estado passam pelo controle do interesse público por grupos organizados da sociedade, que não têm nem a jurisdição nem os meios para induzir o cidadão comum e as organizações a realizar as suas vontades.

As organizações não governamentais substituem outras organizações da sociedade civil, como sindicatos e partidos políticos, que ficaram muito distanciados do corpo da sociedade, mas precisam de um estado como implementador de suas demandas.

O indivíduo e as empresas devem ter uma postura cidadã, que consiste em zelar pelo cumprimento das leis, ajudar a comunidade na medida de seus meios e vontade e escolher as pessoas que irão criar as leis e executá-las no poder executivo.

Ao extrapolar esse escopo e assumir outras responsabilidades sociais, o indivíduo e a empresa correm os riscos de, sem a legitimidade e a procuração da sociedade, interferir no interesse público e, mesmo com boas intenções, causar problemas.

Por isso, entre outras coisas, é proibida a execução de uma lei por um cidadão, sem que haja o recurso e a anuência do estado, mesmo que ele tenha interpretado a lei corretamente e esteja certo.

O estado, portanto, continua sendo o guardião do interesse público, e cabe a ele apontar os limites da ação humana em seu território como forma de preservar o meio ambiente e exercer o poder de polícia com relação ao efetivo cumprimento de suas determinações.

Com relação à educação e cultura e ao consumo consciente e responsável, o estado deve atender às demandas e aos anseios da sociedade organizada nos já citados partidos, associações de categoria e classe, ONGs, igrejas e outras agremiações, e sintetizar estas demandas em um vetor de interesse nacional, que em sistemas democráticos é julgado regularmente pelas urnas.

Muitos dos problemas aqui citados extrapolam os limites territoriais de um único estado e precisam de uma concertação internacional para resolvê-los. Mais uma vez o estado é o ator disponível, pois só ele é capaz de realizar tratados, como os já citados, que ampliem a proteção ambiental e abram novos mercados, impedindo o protecionismo e a concorrência desleal.

Na esfera internacional, as ONGs e organismos internacionais também se dedicam a influenciar o estado, seja direta ou indiretamente, através da conscientização das populações locais.

As empresas são agentes sociais importantes. São financiadores do estado. Por meio do pagamento de impostos, geram empregos, renda e produtos e serviços para uma dada população. Outras ações de cunho filantrópico ou estratégico também influenciam a comunidade, causando maior ou menor retorno para a organização.

Daí a dizer que as empresas devam ser responsáveis pela sociedade é outorgar uma jurisdição ampliada e perigosa, que se inicia com a cogestão social, empresa e estado.

levando a um enfraquecimento do segundo sem necessariamente garantir que o interesse público esteja garantido.

## Conclusão

É preciso separar o interesse público do interesse privado. O interesse público deve ser defendido e é responsabilidade do Estado, que é o único agente com legitimidade para fazê-lo. As empresas podem ter programas voltados para o social e o meio ambiente, na medida em que isso gere diferenciação e resultados econômicos indiretamente; caso contrário, além de usurpar a função pública, estarão aplicando de forma ineficiente os

recursos de seus proprietários e acionistas.

A limitação do consumo não pode ter base teleológica (vamos combater o consumo inútil) e nem prescritiva (vamos consumir só os produtos x,y,z, porque esses são os bons). Ela deveria estar inserida em uma discussão

mais ampla sobre os limites da presença do Homem na Terra; limites esses que um dia serão alcançados, seja em uma economia de mercado, seja em uma economia planificada. Tudo o que produzir externalidades sociais negativas deve ser regulado, não julgado.

O consumo conhece os limites que são impostos à presença humana. Qualquer consumo que não esteja ameaçando a integridade da biosfera de forma consensual pela comunidade deveria ser permitido. O consumo de qualquer produto ou serviço, por mais danoso ou

---

*Ao assumir outras responsabilidades sociais, o indivíduo e a empresa correm os riscos de, sem a legitimidade e a procuração da sociedade, interferir no interesse público e, mesmo com boas intenções, causar problemas*

---

supérfluo que possa parecer, mas que só atinja a esfera individual, não deveria ser cerceado.

O consumo e a economia de mercado não podem ser censurados; eles representam a escolha individual e um mecanismo democrático de alocação de recursos. Eles podem e devem ser regulados quando ferirem o interesse público, principalmente no que tange à proteção da biosfera e ao uso racional dos recursos naturais, que devem ser alvo de vigorosas políticas públicas, o que não se verifica no presente momento.

Para o *marketing*, o espírito do Protocolo de Kyoto caminha na direção correta, pois não demoniza o consumo; apenas procura criar mecanismos para precificar corretamente os produtos, incorporando o custo ambiental do mesmo na formação de seus preços, criando uma espécie de taxaço pelas externalidades negativas geradas pelo consumo, não sua supressão.

A função do *marketing* é procurar interpretar as necessidades culturais e as objetivamente colocadas pelo consumidor e mediar isso através de suas ofertas e comunicação — e, nesse processo, gerar a satisfação do cliente e resultados econômicos para aqueles que viabilizaram o negócio, como funcionários, proprietários e acionistas. Nesse processo, o *marketing* espelha a sociedade mais do que a determina.

O consumo medeia as relações sociais e é a forma de mediação hegemônica atual.

---

*O consumo e a economia de mercado não podem ser censurados; eles representam a escolha individual e um mecanismo democrático de alocação de recursos*

---

Como tal, ele tem uma capacidade infinita de reinvenção e não necessariamente todo consumismo é destrutivo.

Ele é fruto da sociedade industrial moderna e, portanto, uma realidade que, ao penetrar nas sociedades chinesa e indiana, consolida um modo de vida que organizará a vida planetária por um bom tempo, o suficiente para que a biosfera seja destruída antes que um novo paradigma apareça ou que uma sociedade totêmica seja redescoberta.

Os graves desafios experimentados pela humanidade sempre em luta por sua sobrevivência não podem ser subestimados, mas devem ser resolvidos na arena política e social. O mercado, como mecanismo distribuidor de riquezas, deve ser regulado de acordo com os interesses da sociedade. O consumidor e as

empresas (seus funcionários e gestores) devem ter uma postura cidadã, como qualquer outro membro da sociedade.

Confiar no altruísmo corporativo como forma de resolver nossos desafios, não só é uma ingenuidade, como é um desvio da questão principal: a reorganização do estado e do marco regulatório global.

Usamos e acusamos o mercado, a empresa e o consumo porque eles existem e funcionam, e com isso deixamos de reformar o estado, cada vez mais disfuncional e decrépito, mas ainda o agente social adequado para enfrentar os graves desafios existentes. ☉

## Referências

CATEORA, Philip R. & GRAHAM, John L. *International Marketing*, Irwin/McGraw-Hill, Twelfth edition, 2005.

- LÉVI-STRAUSS, Claude. O Pensamento Selvagem. Cen/Edusp, São Paulo, 1970.
- LUO, Yadong. "How does globalization affect corporate governance and accountability? A perspective from MNEs". *The Journal of International Management*, Vol. 11, 2005: 19-41.
- MATA, Roberto da. Vendendo Totens, ensaio prazeroso para Everardo Rocha in A Sociedade do Sonho. Rio de Janeiro, Mauad, 2005 (4ªed).
- MANRAI, Lalita A.; MANRAI, Ajay K. "Marketing opportunities and challenges in emerging markets in the new millennium: a conceptual framework and analysis". *International Business Review*, Vol. 10, 2001: 493-504.
- MCCRACKEN, David, Cultura e Consumo. Mauad, Rio de Janeiro, 2003.
- MCNUTT, Patrick The essence of global political economy. *European Business Review*, Vol. 96 – Number 5, 1996: 4-12.
- MILLER, Daniel. **Teoria das compras**. Nobel, São Paulo, 2002.
- PESQUEUX, Yvon. Viewpoint: Questions on the theme of global responsibility. *Corporate Governance*, Vol. 3 – Number 3 – 2003: 21-38.
- ROCHA, Everardo. A Sociedade do Sonho. Rio de Janeiro, Mauad, 2005 (4ªed).
- \_\_\_\_\_. Magia e capitalismo. Editora Brasiliense, São Paulo, 1985.
- SAHLINS, Marshall. Cultura e razão prática. Zahar, Rio de Janeiro, 1979.
- UNITED NATIONS: The Millenium Development Goals Report 2006. United Nations, New York, 2006.
- VEBLEN, Thorstein: A Teoria da Classe Ociosa. *Abril Cultural*, São Paulo, 1983.
- Websites consultados**
- Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Fundo Monetário Internacional: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- Organização das Nações Unidas: [www.un.org](http://www.un.org)



## Editorial 2011

### Coleção General Benício

#### COMBATE DE PAZ

*Luciano Rodrigues Moreira*

Obra muito interessante, por registrar de maneira informal a rotina do autor no comando de um pelotão integrante do contingente brasileiro de Forças de Paz da ONU, no Haiti. Trata-se de uma leitura digna de atenção, particularmente para o público jovem, graduados e tenentes.

# Espaços de interesse do Império Português no Atlântico Sul

## Algumas considerações a respeito da importância da colonização do Brasil

*Jorge Paulo Pereira dos Santos<sup>1</sup>*

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma reflexão sobre a importância do Atlântico Sul para a colonização portuguesa. Isto serve para, até certo ponto, contextualizar o Brasil na estratégia ultramarina do Império Português, mostrando sua crescente importância para o controle do Atlântico Sul. Aqui são também apresentadas e qualificadas algumas estratégias de domínio e controle do Império ultramarino português, principalmente, aquelas voltadas ao território brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Império Português. Colonização. Atlântico Sul.

### Introdução

O século XV foi marcado pela transição da Geografia fantástica para a Geografia realista, isto é, o relato dos viajantes marca a transição entre uma geografia dos relatos maravilhosos para uma geografia de inventário, de cunho utilitarista, marcando o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna. Em outras palavras, “o saber e o discurso geográfico no século XV já versavam sobre lugares concretos, incluindo descrições das terras recém-descobertas”. Tim Unwin (1992) associa esse tipo de Geografia característico da época à Corografia de Ptolomeu, que englobava tanto a cosmografia, ou a ciência do globo, quanto

às descrições da superfície terrestre. Com as grandes navegações o mundo deixou de terminar no Cabo Bojador e se expandiu ao sul da costa africana.

A expansão marítima europeia desde o século XV criou uma possibilidade para ampliar o conhecimento herdado da Idade Média na Europa. Não obstante, o conhecimento produzido não era mais orientado exclusivamente para conversão dos mouros, isto é, a causa dos conflitos não tinha mais como razão principal o fato religioso. Consequentemente, os roteiros de viagens exploratórias cada vez mais passariam a ser realizados a partir dos interesses dos estados modernos, primeiramente pelos portugueses e espanhóis

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pela UERJ (jorgeografo@gmail.com).

e posteriormente pelos italianos, holandeses, franceses e ingleses, com o claro objetivo de obter lucros com o comércio das especiarias.

A atividade comercial e o contato com o mar não era uma tarefa nova para os lusitanos. Desde fins da Idade Média, o intercâmbio já acontecia com os navegadores italianos e com os comerciantes árabes, circunstância que proporcionou aos portugueses a oportunidade de acumular conhecimentos e assim se lançar, a partir da segunda metade do século XV, à expansão marítima.

Em sua observação, Ferro (1996) destaca que a diferenciação de postura empreendedorista da nobreza da península Itálica e da península Ibérica foi a condição que fomentou a expansão da fronteira portuguesa em fins do século XV. Vale destacar que Gênova e Veneza não passavam pelo mesmo momento político que Portugal; este estava unificado em torno de um governo único, obedecendo a uma só Coroa, situação que despertou na população o sentimento de pátria, reflexo da consolidação da identidade nacional.

Conforme Holanda (1996), a expansão da fronteira implicou também possibilidades de recursos infinitos, substituindo a concepção de uma geografia fantástica, de base edênica, por uma geografia concreta e tropical, vinculada à visão do paraíso terrestre, visto que foi uma nova possibilidade de vida e do consumo de produtos que encantavam a Europa e, sobretudo, enriqueciam suas burguesias. Em outras palavras, as descobertas marítimas dos primeiros anos das viagens pelo Atlântico tiveram início com a tomada de Ceuta, no norte da África (1415), e foram seguidas, ainda no século XV, pela descoberta das ilhas Açores, Madeira, Canária e Terceira, lugares com características naturais distin-

tas da Europa. Esta foi a marca para uma progressiva mudança de percepção sobre o mundo. A realidade deixa de ser explicada somente pelo elemento sobrenatural. A finalidade dessas primeiras viagens deu conta de apresentar uma nova visão de mundo.

Dessa maneira, a expansão da fronteira europeia para a América foi sendo construída a partir do deslocamento dos limites da linha demarcatória dos novos espaços de controle das potências ultramarinas, liderada pela presença portuguesa nos mares. Holanda (1995) ressalta que, em virtude de Portugal ter tido esse caráter de fronteira na história de sua formação social e política, acabou tornando-se um fator que contribuiu na oportunidade em que os portugueses saíram da Península Ibérica e ampliaram suas fronteiras para regiões próximas, como as ilhas do Atlântico e o litoral do Norte da África, fortalecendo-os, para mais tarde ocupar e explorar o Sul do litoral africano e alguns pontos do litoral do Índico e do Brasil.

A preocupação em identificar e localizar precisamente o paraíso terrestre cedeu lugar à exploração efetiva dos veios de metais preciosos e das especiarias, tão importantes para a sobrevivência na Europa assolada pela rigidez do inverno. Assim, a vontade de entender as coisas da religião deixou de ser o foco; a prioridade era resolver aqui na Terra as intempéries que dificultavam a sobrevivência da população europeia ao longo do século XV. Conhecer o terreno, determinar estratégias para dominá-lo e ter a supremacia sobre o comércio colonial passaram a integrar as preocupações das nações europeias.

Para Holanda (1996), Portugal possuía uma geografia que o destinava ao mar. Além disso, a sua organização política, já consolida-

da nos séculos XIV e XV, foi outro fator que contribuiu para esse projeto de ampliação da fronteira lusitana pelo sul do Atlântico, como veremos nas seções que se seguem.

### **O Atlântico Sul como importante unidade geopolítica do Império Português: antecedentes**

A tomada de Ceuta em 1415 marcou o início do desbravamento marítimo lusitano. Ceuta, no século XV, era um porto terminal do comércio de ouro vindo da rota terrestre do Saara. Esse ouro provinha dos negros do Alto Níger e do Senegal. Parece que, cedo ou tarde, os portugueses compreenderam que talvez pudessem estabelecer contato com essas terras por mar e desviar o comércio de ouro das caravanas do Sudão Oriental e das rotas dos mulçumanos de Berberia. Nessa ocasião, em que Ceuta foi invadida, um grande impulso motivava os portugueses: a enorme procura de ouro nos últimos séculos, da Idade Média, na Europa Ocidental. (BOXER, 1969)

Dessa maneira, o Atlântico, que antes era enxergado pelos portugueses como "*mar tenebroso*", passou a ser visto como um meio para alcançar recursos naturais bastante cobiçados na Europa do século XV. Na prática, o Atlântico foi encarado como um espaço de caráter geopolítico, isto é, o oceano foi um espaço onde o poder português foi exercido, controlando o trânsito sobre a rota de produtos africanos, desenvolvendo-se o comércio de ouro, de escravos e de especiarias, produtos muito cobiçados na Europa Ocidental.

A respeito do conhecimento e do domínio dessa nova rota, parece ela ter propiciado uma relação comercial distante do monopólio dos árabes e dos genoveses e venezianos na rota do

Mediterrâneo. Com isso, Portugal, mais precisamente, o porto da cidade de Lisboa, passou a assumir o lugar de Gênova e Veneza como centro difusor de mercadorias provenientes da África e da Ásia, durante o século XV.

A definição de um Atlântico Sul surgiu concomitantemente às postulações portuguesas de desenvolver uma política de domínio marítimo, baseado no controle das margens brasileira e africana. Essa política permitiu que se constituísse uma bacia de dimensões oceânicas, decorrente do intenso comércio, de natureza colonial, que se estabeleceu entre ambas as margens. Em outras palavras, dava-se dessa maneira o ponto de articulação do espaço local com o espaço global, com o objetivo de monopolizar o comércio de especiarias e metais preciosos, com a instalação de pontos estratégicos na costa africana e no litoral do Índico, encerrando-se assim o monopólio do comércio Ultramarino. Esse monopólio foi materializado com a criação da Casa da Mina na África e da Casa da Índia na Ásia (PENHA, 1998; SILVA, 1990).

O interesse de Portugal pela costa africana se deu pela possibilidade de estabelecer possessões que servissem de base logística para o mercantilismo. A tendência para investir em uma política de exploração marítima teve grande incentivo e interesse por parte de D. Dinis, que se preocupava com assuntos relacionados às estratégias para o domínio marítimo, incluindo a construção de navios, a elaboração de projetos de artilharia naval de grande porte e os princípios doutrinários estabelecidos com vistas à arte da guerra naval. Por ocasião do governo de Dom Dinis, o Estado português pôde desfrutar com vantagem as comunicações pelo oceano. (PENHA, 1998; SELVAGEM, 1981)



O conhecimento sobre estratégias para apropriação territorial, no caso o mar, fez de Portugal um empreendedor, utilizando-se da estratégia naval, que consistia em avaliar a importância do controle das passagens estreitas utilizadas na navegação e, também, na concentração e mobilidade de forças para tirar proveito e monopolizar o comércio, além de vencer as guerras. Outro elemento relevante foi a introdução de novo tipo de embarcação, as “caravelas”, em substituição às galeras e às naus, mais velozes do que estas. (HOLANDA, 1996; SILVA, 1990; WHELING; WHELING, 1999).

Para garantir a posse da nova rota, via Atlântico, foi preciso estabelecer pontos de apoio logístico. A estratégia para avançar pelo Atlântico Sul contou com a fixação no espaço de pontos relevantes para assegurar a proteção e a posse sobre a nova rota comercial. A partir de então, a política portuguesa de expansão ma-

---

*O interesse de Portugal pela costa africana se deu pela possibilidade de estabelecer possessões que servissem de base logística para o mercantilismo*

---

rítima marca, não somente para a Península Ibérica, como também para toda a Europa Ocidental, o rompimento definitivo com o sistema feudal de produção, determinando o começo do capitalismo mercantil.

No início do século XV, o processo de expansão ultramarina começou por explorar o Norte da África (Ceuta, 1415) e as ilhas próximas do continente europeu: Canárias (1412), Madeira (1418), Açores (Santa Maria e São Miguel, 1427) e posteriormente as outras ilhas que fazem parte do Arquipélago (Terceira, Graciosa, S. Jorge; Faial e Pico, 1432) e a ilha de Cabo Verde (1458). As ilhas, além de

funcionarem como base logística para o progressivo avanço sobre o Atlântico Sul, também abrigavam atividades agrícolas, por possuírem solos férteis. Elas (as ilhas) funcionavam como ponto de parada e abastecimento para os navios que regressavam ou se direcionavam para o litoral sul do continente africano. Nelas ainda era praticado o cultivo do trigo e da cana-de-açúcar, produtos também comercializados no porto de Lisboa. A garantia da nova rota pelo Atlântico e do avanço progressivo sobre estas ilhas e, paulatinamente, pelo litoral africano delinearam um novo contorno para a fronteira lusitana, não somente como uma linha demarcatória, que indicou o início e o fim da jurisdição portuguesa, mas também como o

avanço de um processo socioeconômico, isto é, da dinâmica do setor financeiro e econômico de Portugal. (NEVES, 2000)

A expansão do Império português possuía distintas hierarquizações espaciais. O maior grau de importância estava

nas feitorias do Índico, seguido pelas feitorias da África e do Brasil. O interesse pela África e pelo Oriente era comercializar as especiarias com as fontes produtoras e, ao mesmo tempo, conseguir o apoio do lendário rei cristão que habitava o Oriente, o Preste João. Nos séculos XV e XVI, Portugal era um reino independente, e o seu interesse mantinha-se na África e nas Índias. Por volta de 1445, como estratégia para desviar o comércio que tinha como rota o deserto do Saara, foi fundada a primeira feitoria em Arguim — sul do Cabo Branco. Nos anos subsequentes, um castelo foi erguido, e nele eram trocados cavalos, te-

cidos, objetos de cobre e trigo por pó de ouro, escravos e marfim. Esta dinâmica econômica das feitorias na África e na Ásia fez com que a coroa portuguesa designasse membros da nobreza para a administração dessas regiões. Ao passo que, na América portuguesa, os administradores eram membros da burguesia ou do exército lusitano. (GOUVEIA, 2004; MONTEIRO, 2005; RICUPERO, 2005)

No século XVII, consequência da unificação das coroas portuguesa e espanhola, os lusitanos sofreram a hostilidade dos inimigos de Felipe I (de Espanha e Portugal unificados), e o reino português, que antes houvera dilatado até o extremo Oriente, sofreu um processo de retração por conta dos ataques às suas colônias. Isso fez com que se estreitassem as conexões comerciais entre as duas margens do Atlântico, no caso o Brasil e Angola. Essa relação comercial foi, para Portugal, de suma importância para reequilibrar sua economia fragilizada após o fim da União Ibérica. Os espaços que constituíram as possessões lusitanas também fizeram parte do Império Português, nos oceanos Atlântico e Índico, que possuíam valores econômico, militar e simbólico distintos, consolidando uma hierarquização no Império Ultramarino português. (RUSSEL-WOOD, 2001)

Cunha (2005) mostra que essa hierarquização foi definida pela titulação de nobreza dos responsáveis pela administração nas colônias que constituíam o Império marinho português. Os cargos mais antigos, com maior prestígio, estavam na Índia (seus governantes recebiam o título de vice-rei), sendo seguida pelo governo do Brasil, depois o governo do norte da África e Madeira, Açores, e finalmente Pernambuco (esses últimos recebiam o título de governador-geral). Porém, alguns

pontos do território brasileiro permaneceram excluídos desse privilégio, ficando fragilizados: Maranhão e Grão-Pará, Rio de Janeiro. O interesse maior pelo Oriente persistia graças à comercialização de produtos refinados — cuja mercantilização os portugueses intermediavam —, ao passo que, na América Portuguesa, as mercadorias estavam em seu estado primário (matéria-prima), o que exigia dos lusitanos ir até as fontes, extraí-las e transportá-las.

Parece que maior quantidade de fortificações estabelecidas na costa africana deveu-se ao esforço sistemático em desviar e garantir o comércio do ouro da rota do Saara para o litoral atlântico da África, visto que os emissários lusitanos nunca conseguiram estabelecer nenhuma feitoria no interior, ficando obrigados a depender dos intermediários negros para o fornecimento do ouro que eles mesmos não conseguiam retirar dos veios. Esses fortes também serviam de apoio ao tráfico de negros, que eram reexportados por Portugal. Além destes, outros produtos eram comercializados, tais como, a malagueta destinada a Flandres. (BOXER, 1969)

No Oceano Índico, essas fortificações serviam para assegurar o controle da rota comercial e não da jurisdição territorial no Oriente dos séculos XV, XVI e XVII. Contudo, o domínio mulçumano era incisivo no Oriente; isso porque, na costa da Índia especialmente, houve uma cooperação estreita e cordial entre os ricos mercadores e rajás hindus, sem que nenhuma das partes tentasse converter a outra, assim consolidando o monopólio mulçumano do comércio Índico. Os portugueses logo perceberam que só conseguiriam penetrar nesse mercado pela força e não pela competição pacífica. De imediato,

começaram a fazê-lo com grande crueldade. Para alcançar seus objetivos, fortificaram alguns pontos para que servissem de bases navais e entrepostos comerciais. Essa ação foi realizada durante o governo de Afonso Albuquerque (1509-1515).

As grandes proporções do Império Ultramarino Português, delineado no século XV, podem ser mensuradas pelo grande número de fortificações existentes, que constituíram, assim, parte das estratégias de construção e defesa do Império marítimo português. Um modo de integrar não somente militar, mas também, econômico, social e político, capaz de criar um sistema que se articulava na área de influência do Império. Esse tipo de economia, com um significativo suporte militar, coordenava os estoques e os fluxos de mercadorias. O sistema defensivo português foi construído a partir desse processo. Sua organização e o seu desenvolvimento pelo Atlântico Sul estão vinculados ao padrão de circulação característico do Império marítimo lusitano no Oriente e no Ocidente.

Várias foram as formas associadas ao sistema defensivo, em muitos pontos do litoral americano e africano. Alguns fortes, fortificações e fortalezas foram edificadas em pontos isolados da costa, sem o suporte de povoados, ficando assim fadados ao fracasso. O que se verifica é que esses pontos fortificados no Oriente e no Ocidente constituíam elementos para ordenar o território colonial mediante a lógica capitalista mercantil, isto é, a função do sistema defensivo era a de sustentáculo para circulação de produtos, incluindo aí a força de trabalho dos escravos africanos.

Com isso, os lusitanos empreenderam esforços para a edificação de fortificações em seus domínios, a começar pela ilha da Madeira

e pelo litoral africano, com a fortaleza de São Jorge da Mina. Os pontos colonizados nas ilhas do Atlântico, na costa da África e no Índico, constituíram lugares que se articulavam formando uma rede, não só comercial, como militar. Em muitos casos, as guarnições dos fortes, fortins, fortalezas e baterias iam em socorro dos pontos que estavam ameaçadas pelos franceses, holandeses e ingleses, estabelecendo com isso os limites da atuação mercantil lusitana, tanto no Índico como no Atlântico.

Parece que o ato de assegurar o controle das rotas comerciais não era o suficiente para a política de Estado das nações da Península Ibérica. O acerto dos limites, isto é, das fronteiras entre os dois reinos na América foi uma questão por demais conflituosa. Este fato está ligado à falta de critérios materiais para demarcar, no interior do continente, onde uma e outra possessão teria início e fim. A penetração para o continente foi motivada pela cobiça de metais preciosos, já explorados na América espanhola. Com isso, uma dupla preocupação surge: a garantia da rota do Atlântico Sul — alternativa para chegar à Ásia — e a garantia de territórios descobertos na América.

A fortificação de pontos conexos no litoral africano marcou o monopólio do novo caminho para as Índias. Logo, a burguesia mercantil lusitana criou mecanismos para impedir a presença de outras nações no novo caminho para o Oriente, usando para isso a sua força militar. Dessa maneira,

confiscavam os carregamentos de quem não estivesse autorizado, ou seja, todo e qualquer navio que navegasse sem as cartas de autorização seria tratado como pirata e capturado. Assim, inundaram a Europa com todo tipo de produto, por meio de Lisboa, como o paninho de Calicut, a pimenta e as demais especiarias.

O incremento do projeto de colonização portuguesa no Brasil, no início do século XVII, deve-se, em muito, aos assédios dos franceses, holandeses e ingleses ao litoral brasileiro no século XVI, o que foi ameaçador à soberania portuguesa. (WHELING;WHELING, 1999)

### **O Conselho Ultramarino e o controle da fronteira portuguesa na América**

Para garantir o sucesso da economia administrada pela burguesia mercantil lusitana, foi necessário criar mecanismos para o controle do comércio e do Império colonial português. A medida política de controlar o comércio marítimo fez surgir nova estratégia para a manutenção de seus negócios, e assim se dá a criação do Conselho Ultramarino, em 1602. Era uma necessidade de centralização e unidade dos negócios de ultramar, que corriam já por diferentes ministros — especialmente o conselho da Fazenda —, sem haver para eles tribunal separado, como tanto convinha. Ao Conselho Ultramarino foi dado regimento na mesma data do decreto, em dezesseis artigos. Nesse regimento, as disposições anteriores foram em grande parte reproduzidas. Os negócios da fazenda do Ultramar passavam a ser da competência do Conselho Ultramarino, com a declaração, porém, de que a fazenda que viesse remetida para o reino seria administrada pelo Conselho respectivo, o que ocorria, também, com o emprego e retorno das carregações. (GARCIA, 1975)

O Conselho Ultramarino era assim um tribunal poderoso e respeitado por todos os que dele dependiam. De quase todos os contratos recebia propinas, como eram os contratos dos dízimos, da dízima das alfândegas, das baleias, subsídios dos vinhos, aguardentes e

azeites, sal, couros, passagens em rios, direitos dos escravos, tabaco etc. Era, entretanto, um aparelho moroso. As queixas vindas da colônia eram a ela devolvidas para serem informadas pelos governadores e outros funcionários, e tudo isso, com as dificuldades da navegação, levava anos para ter solução definitiva, mesmo quando se tratasse de negócios de importância mínima, como um passaporte, a baixa de um pobre soldado, ou outra qualquer coisa a esse modo insignificante.

O papel do Conselho Ultramarino, além da elaboração e execução da política colonial e às vezes de tribunal de alçada superior para dirimir os conflitos coloniais, tinha em sua pauta outros atributos, como o trato com os negros, a cobrança de impostos, a organização e construção de fortificações, os esforços de povoamento, a busca de ouro, a instrução, o abastecimento e a saúde pública.

Com o início do governo de Filipe II (1581-1598), os portugueses queixaram-se de que a sua união com Castela foi a única razão para que seus domínios ultramarinos fossem atacados pelos holandeses, e em menor proporção pelos ingleses, no princípio do século XVII. Boxer (1969) diz que estas queixas não eram muito justas, uma vez que, já no século XVI, os ingleses haviam contestado as possessões lusitanas na Guiné e a pretensão portuguesa de ser o único senhor dos mares a oriente do cabo da Boa Esperança. E como membro mais frágil da União Ibérica, Portugal sofreu mais do que Castela com os ataques marítimos holandeses, que lhes eram superiores.

Ainda no século XVI, antes da União Ibérica, a Coroa portuguesa possuía relações cordiais com a Holanda, que por sua vez investia muitos capitais dos banqueiros

flamengos nos engenhos de açúcar do Brasil. A rivalidade com a Espanha decorreu da interdependência dos Habsburgo, que perderam seu poder político-administrativo sobre a Holanda, que havia conquistado a sua autonomia. Com isso foi aberta a guerra de corso, envolvendo espanhóis e batavos. Essa medida seria uma fatalidade para a economia holandesa. (HOLANDA, 2003; 2004)

O revide da Holanda, em meados do século XVII, foi a criação da Companhia das Índias Ocidentais e Orientais, com o claro objetivo de tomar as possessões Ibéricas e controlar as rotas comerciais do Atlântico Sul e do Índico. O principal produto que movimentava a economia mercantil era o açúcar no Atlântico Sul. Com o pacto colonial e a restrição do comércio holandês no litoral brasileiro, os batavos ficariam fadados à ruína, daí a necessidade de constituir estratégias para manterem-se na economia açucareira que movimentava grandes somas.

O interesse holandês não foi de imediato estabelecer colônias no Atlântico Sul, mas sim participar de outro tipo de atividade econômica, o transporte de produtos no “mar oceano”. A característica econômica holandesa era a de um capitalismo agressivo, ou seja, seu objetivo comercial era penetrar nas regiões defendidas por rigorosos monopólios, como era o caso da Espanha. Depois de criada a Companhia das Índias Ocidentais, o objetivo holandês não era somente dominar o mar, ou seja, sua rota marítima, mas dominar o continente, de onde se poderia controlar a produção de açúcar em todas as suas etapas. Na América Portuguesa, a estratégia holandesa foi tomar o símbolo do poder político-administrativo e também produtor de açúcar, a sede da colônia, a cidade de Salvador, na Bahia. Pouco a

pouco, a Companhia das Índias Ocidentais, uma empresa particular, foi-se tornando uma empresa política. De acordo com Holanda (2003), a organização administrativa da Companhia reproduzia a organização política do Estado holandês.

### **O papel do açúcar na geopolítica da América portuguesa**

A produção de açúcar foi responsável pela dinâmica mercantil no Atlântico Sul. Essa atividade agrícola dava o tom das articulações comerciais na bacia atlântica. A produção açucareira sobrepunha-se, mantinha fortes vínculos e formava redes de relações com outras produções: o tabaco, os negros, o fumo e, principalmente, os alimentos etc. Contudo, percebe-se que, nos anos finais do século XVII, a produtividade e o lucro foram aumentando. Entretanto, na primeira década do século XVIII, evidencia-se o declínio bastante significativo, tanto da produção, quanto do lucro. A queda no lucro e na produção do açúcar está relacionada à retirada holandesa do nordeste brasileiro e a consequente concorrência praticada pelos batavos, como resultado da instalação das colônias açucareiras nas Antilhas, manufatura em que se tornaram detentores da técnica, dos capitais e da distribuição e refino da cana-de-açúcar.

A política holandesa esteve vinculada ao acúmulo da riqueza baseada nas relações mercantis, que por sua vez garantiu a sua segurança, tanto militar, como econômica. Uma vez fortalecidos, foi mais fácil enfraquecer a Espanha. A estratégia pensada e executada foi conquistar uma região produtora de açúcar, fato que possibilitou conjugar dois objetivos: econômico e político. Para os holandeses, to-

mar a Bahia foi estratégico, pois, ao dominar a capital da colônia, fora mais fácil submeter o resto do território colonial brasileiro.

A preocupação com a perda do comércio provocou em Portugal a necessidade de organização rápida da força militar, motivada em grande parte pela burguesia mercantil, que juntou recursos e esforços, chegando à Bahia, de onde expulsaram os invasores. Os holandeses seguiram para Pernambuco, onde permaneceram e só saíram em 1654.

Mesmo com todo empenho lusitano em impedir a fragmentação do seu território colonial, esta empreitada não teve sucesso, pois a Holanda contava com um incessante reforço de tropas e a presença de militares experimentados; além disso, o auxílio da metrópole lusitana foi descontínuo e insuficiente. Com isso, começou a se organizar no território brasileiro a força para expulsão dos holandeses. Do outro lado do Atlântico, em Angola, os holandeses também controlavam este ponto, que fornecia mão de obra para o trabalho nos engenhos de açúcar. O objetivo foi controlar, ao mesmo tempo, a produção de açúcar no Brasil e o tráfico de escravos em Angola, duas rotas altamente rentáveis, secundadas por outros comércios, entre eles, o do sal. (HOLANDA, 2005)

O projeto holandês era estender seu domínio em direção ao Norte, até o Maranhão, e em direção ao Sul, com limite na margem direita do rio São Francisco. Isso fez com que a Coroa portuguesa incrementasse a sua política de interiorização da colonização brasileira, com o objetivo de combater os holandeses.

A política da corte portuguesa no século XVII para o Brasil muda o seu foco. Se o século XVI foi caracterizado pela política que favorecia a ocupação do litoral: no século XVII,

a prioridade foi o povoamento do interior. A mudança na política de povoamento demonstra a mudança de estratégia de apropriação do espaço. O governo da União Ibérica forçou a abertura de caminhos internos, que foi seguida após a Restauração portuguesa. A penetração em direção ao Norte, isto é, ao Amazonas, teve muito mais o caráter de política do que o povoamento direcionado ao Prata, no Sul. Direcionar o povoamento para o Norte e Nordeste significou uma conquista feita aos franceses e holandeses, que por lá se instalaram.

Como exemplo de política e povoamento do interior, as expedições denominadas "Entradas e Bandeiras" constituíram uma modalidade de expansão dos limites políticos administrativos de Portugal. Nessa investida, foram atingidos os territórios dos atuais estados do Ceará, Maranhão, Pará e, em direção ao Sul, a Bahia, possivelmente alcançando a região das "minas" sem maiores consequências. No entanto, a *Entrada* de maior expressão foi a de Pedro Teixeira pelo rio Amazonas. Motivado pela chegada a Belém, por via fluvial, de espanhóis saídos de Quito, Pedro Teixeira organizou a expedição de 1637 com vistas a efetivar a rota Pará-Peru, há muito tempo ambicionada por outros colonizadores, navegando em direção à nascente do rio Napo, que ultrapassava, em muito, a linha de Tordesilhas. Foi a partir da viagem de Pedro Teixeira que a diplomacia de Portugal reivindicou o direito de posse da Amazônia. Além disso, a expedição facilitou a instalação posterior de fortes e missões religiosas no vasto território amazônico. (HOLANDA, 2003)

As bandeiras, dado seu grande número e diversidade de seus objetivos e resultados, foram objeto de várias classificações. A mais

funcional as organiza em ciclos: da caça ao índio, do combate a tribos e quilombos e do ouro. O primeiro foi iniciado no século XVI, mas teve seu apogeu na primeira metade da centúria seguinte. Atacando em primeiro lugar as tribos próximas ao planalto paulista, bandeirantes, como Manuel e Sebastião Preto, Nicolau Barreto, André Fernandes, Antonio Raposo Tavares e muitos outros, apresam essas populações, tornando-as escravas, vendidas inclusive no Rio de Janeiro. Para o interior, seguiu a política de expansão, que foi acompanhada pelo estabelecimento das fazendas de gado, pelos aldeamentos jesuítos e pelos fortes, seguindo as principais redes hidrográficas. (BOXER, 1969; HOLANDA, 2003)

A fortificação no litoral e no interior, aliada à ação bandeirante de maior consequência, foi o “ciclo” que resultou na descoberta do ouro em Minas Gerais, ainda nos últimos anos do século XVII e, já no século seguinte, em Goiás, Mato Grosso e sul da Bahia. O território de Minas Gerais já fora atingido por “entradas”, no século XVI. No início do século XVII, várias “bandeiras” retornaram até lá, mas sem encontrar metais preciosos.

### **O fim da União Ibérica e novas estratégias de manutenção do poder lusitano no Atlântico Sul: a interiorização da conquista**

A geopolítica do Atlântico Sul delineada por Portugal, no século XVII, não contava mais com o enorme poder militar lusitano, mas sim com sua capacidade diplomática. Nessa ocasião, a estratégia portuguesa para permanecer com seus territórios de além-mar, que restaram após a Restauração, foram as várias concessões feitas aos outros reinos da Europa, particularmente à Inglaterra, para

que o Reino de Portugal fosse reconhecido como Estado autônomo. As articulações diplomáticas passavam pelas concessões econômicas feitas à Inglaterra na bacia do Atlântico. A falta de recursos do Reino para restaurar plenamente o Brasil e o interesse português em dar novo fôlego à política colonial levaram o governo imperial a criar a Companhia Geral do Comércio do Brasil, segundo os moldes do mercantilismo holandês e inglês. A mesma estratégia foi estendida ao Maranhão, com a Companhia Geral do Maranhão, para o comércio de alimentos e escravos, e ao outro lado do Atlântico, onde se criou a Companhia do comércio de escravos, em 1684.

A autonomia portuguesa obtida em meados do século XVII foi amparada no cenário da política internacional e econômica mediante o estabelecimento de uma série de tratados e alianças, com a França e com a Inglaterra. Aqueles estabelecidos com os franceses não foram adiante, mas os celebrados com os ingleses geraram uma política de estreita ligação, por meio de tratados firmados com vistas a reaver a colônia brasileira (1661, 1669 e 1703). Tais diplomas legais estabeleceram os termos de troca entre Portugal e Inglaterra. Como apontado por Silva (1990), esses acordos foram possíveis em razão de dois fatos relevantes. Primeiro, a recuperação do poder de compra de Portugal, reavivado com a chegada do ouro, pelo Marquês de Fronteira e pelo Conde da Ericeira, doutrinariamente apresentados por Duarte Ribeiro de Macedo. O segundo fato dizia respeito à aliança com a Inglaterra, que teve a prerrogativa militar e diplomática em face da pressão feita pela Holanda e Espanha, esta última insatisfeita com a separação das Coroas na primeira metade do século XVII. Os acordos entre Portugal

e Inglaterra visavam garantir aos lusitanos o apoio do único poder naval capaz de garantir a independência da frágil Coroa lusitana em relação à Espanha, bem como, assegurar o traslado dos navios portugueses pelos mares.

Assim, com o fim da União Ibérica, em 1640, o Estado português autônomo fica diplomática, militar e economicamente fraco, de modo particular em relação às trocas comerciais com os países europeus, e, ao mesmo tempo, sem recursos para manter o intenso comércio com o Oriente. Dispondo da localização da colônia brasileira em relação à península ibérica e a menor possibilidade de conflitos, Portugal direciona a sua atividade mercantil para o Atlântico Sul, estreitando os laços mercantis com

a Inglaterra, o Brasil e a África. Nessa nova etapa da vida política de Portugal, a preocupação maior foi criar estratégias para legitimar o seu poder em definitivo sobre os territórios que ainda estavam

sob jurisdição portuguesa, isto é, as atenções se voltaram para preservar algumas colônias, como as do litoral brasileiro, alguns pontos do continente africano — Angola e Congo — e as margens do Índico, na Ásia.

O Atlântico Sul testemunhou a ascensão dos ingleses como potência, com grande força marítima e exercendo sua hegemonia na bacia. Dessa maneira, a nação que obtivesse o domínio de pontos de comércio nesse Oceano estaria à frente da competição estimulada pelo capitalismo. Para isso, a nação que assumisse para si este papel, teria o desafio de romper com os monopólios instaurados, como o da Espanha, por exemplo.

---

*As conexões entre os governos da Bahia, Rio de Janeiro e Angola marcaram um momento particular na história do Atlântico Sul*

---

Assim, de forma mais expressiva, a ação política portuguesa em terras brasileiras passou a estar voltada para as estratégias geopolíticas de materialização de sua soberania. A criação dos bispados de Olinda e do Rio de Janeiro e a elevação da Bahia à condição de Arcebispado foram ações realizadas nessa direção. Também nesse mesmo período, o rei de Portugal passou a outorgar de modo mais sistemático capitânias na parte sul do Brasil, realizando concessões que iam até a boca do Rio da Prata. Outro ponto do território que foi alvo da ação da administração portuguesa foi Pernambuco, principalmente em razão da importância da sua economia açucareira.

De igual maneira, em Angola, no fim do século XVII, foram construídos presídios como forma de viabilizar o estabelecimento de novas rotas de tráfico de escravos africanos sob o controle lusitano, marcando, dessa forma, uma nova direção nas

estratégias coloniais portuguesas. Se antes a atenção concentrava-se nas rotas marítimas, nesse momento, passava a estar voltada para a terra. Isso porque, no mar, havia outras forças com maior poder militar disputando as rotas; além disso, no mar não havia a possibilidade de fixar um limite material demarcando as possessões sobre a água entre as várias nações. Outra estratégia que pôde ser incluída nessa nova direção foi a utilizada por Portugal para manter o circuito Brasil-Angola: para mantê-lo, a Coroa lusa nomeou homens com laços de parentesco entre si, resguardando, assim, o controle destes pontos. Em três pontos do Império colonial português foram



nomeados membros de uma mesma família, por exemplo, a família Lencaster. (CUNHA, 2005; GOUVEIA, 2004; LARA, 2005)

Vale lembrar que Bahia, Rio de Janeiro e Angola foram pontos nevrálgicos tanto das rotas mercantis quanto dos caminhos pelos quais a governação portuguesa se movimentava. As conexões entre os governos da Bahia, Rio de Janeiro e Angola marcaram um momento particular na história do Atlântico Sul, na medida em que, juntos, procuraram estabelecer melhores condições para expansão do tráfico de escravos africanos vindos de Angola para o Brasil. Isso também favorecia a ação da Coroa, que buscava restringir a esfera de atuação de grupos mercantis situados na Bahia e no Rio de Janeiro, que há tempos vinham contrabandeando alimentos com a região do Rio da Prata. Assim, o sentido da colonização, de Empresa Colonial ligada ao processo de acumulação prévia de capital, cedeu lugar a um novo contexto dentro da lógica de acumulação do Império Português. Nele, (o novo contexto) o Brasil desempenhou um novo papel, isto é, uma conexão mercantil que escapou às tentativas de controle da Coroa, a despeito do recente estabelecimento da colônia do Sacramento.

Dáí a necessidade de traçar estratégias para manter a colonização no Atlântico Sul, visto que o Reino de Portugal tinha no mercantilismo a base de sua economia. Com essa possibilidade originada pela política espanhola, a ação lusitana foi feita com base na política de poder, e, desta forma, o mercantilismo e o sistema colonial submeteram-se aos desígnios e necessidades das potências absolutistas, no momento em que estas atingiram formas eficientes de centralização política e administrativa. Nesse sentido, conforme defende

Wheling; Wheling (1999), o sistema colonial apresentou-se como um meio econômico para atingir um objetivo maior — o poder —, e este explicou o intervencionismo do Estado na economia por meio de incentivos, isenções, monopólios e regulamentos.

Ocorreu assim, a implantação de redes de integração espacial para amparar a rota comercial envolvendo Portugal–Inglaterra–Brasil e África. Como mencionado em outro momento, um ciclo econômico não exclui a existência de outro. Ao contrário, as diferentes produções brasileiras formavam malhas que se sobrepunham, e de maneira bastante lucrativa, o que sempre despertava a cobiça de outras nações europeias. Além disso, o contrabando de ouro na região do Rio da Prata despertava a cobiça de franceses e holandeses bem como a produção de açúcar, que era muito lucrativa.

Nas décadas de 1660 e 1670, as dificuldades econômicas de Portugal fizeram com que vários bandeirantes recebessem cartas do próprio rei, estimulando-os à busca dos metais preciosos. Um dos assim incentivados foi o antigo sertanista Fernão Dias Pais, que percorreu o atual território de Minas Gerais até o vale do Jequitinhonha, onde fundou arraiais de apoio, para o estabelecimento das bandeiras, nos rios das Mortes, das Velhas, Paraopeba e Araçuaí. A expedição, que se estendeu de 1674 a 1681, não encontrou ouro nem esmeraldas, porém abriu novos caminhos, facilitando a tarefa de bandeirantes, que, em 1695, encontraram os primeiros sinais de ouro. (HOLANDA, 2003; SIMONSEN, 1957)

A política portuguesa voltada para o continente obteve sucesso também mediante o avanço das fazendas criadoras de gado. A penetração das fazendas para o interior

permitiu que, em fins do século XVII, fosse estabelecida por terra a comunicação entre a Bahia e o Maranhão, liberando este último do isolamento que até então vivia.

A presença de ouro em Minas Gerais foi também muito importante no direcionamento das novas estratégias do poder lusitano, no último quartel do século XVII. A exploração do ouro mudou as relações no comércio de escravos provenientes da Costa da Mina. A compra de escravos era feita em troca do ouro em pó, proveniente das Minas Gerais. A comercialização do ouro brasileiro organizou a função dos atores envolvidos na dinâmica político-comercial do Atlântico Sul. A Inglaterra, por sua vez, passou a aglutinar em torno de si algumas dimensões do exercício

do poder: o poder naval, acumulando pontos no litoral do Atlântico Sul que serviram de apoio logístico-militar, tinha função de proteger as colônias dos interesses de outras nações europeias (Holanda e França). O papel dos ingleses foi o de mediador das transações econômicas, isto é, a sua estratégia geopolítica esteve associada mais à manutenção do comércio e do sistema econômico mercantil do que à manutenção das grandes extensões territoriais de Portugal e Espanha, na América. (WHELING;WHELING, 1999)

A expansão da conquista direcionou-se para o interior a partir da Capitania de São Vicente, onde se procedeu a um roteiro para interiorizar o povoamento, que em fins do século XVII constituiria o caminho das “Minas Gerais”. Ao mesmo tempo em que se

consolidou o povoado de São Vicente, duas outras correntes de povoamento seguiram em direção ao Sul, movidas pela busca do ouro de lavagem e de terras para agricultura e pequena criação, percorrendo duas rotas com início em São Vicente: uma, passando por Florianópolis (1673-1678) e chegando a Laguna, em 1683; e outra, que chegou ao campo de Curitiba, em 1693. (HOLANDA, 2003; WHELING;WHELING, 1999)

A ação bandeirante encontrou ouro no sertão das Minas Gerais no ano de 1695, fato que proporcionou o deslocamento do eixo de importância administrativa para a porção sul do Brasil — importância que já se vinha verificando desde a fundação da Colônia do Sacramento, no ano de 1680, no rio da Prata. Dessa maneira, era de interesse governamental estender o domínio português até a região, iniciativa que recebeu apoio diplomático com a criação, pelo Papa, do bispado do Rio de Janeiro,

com jurisdição até a Região (PITA, 1976; SIMONSEN, 1957; SODRÉ, 1964). Assim, a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro configurou-se como ponto estratégico para o poder português na América, que incluía a Colônia de Sacramento na jurisdição da diocese carioca. O resultado foi o contra-ataque espanhol, sendo o caso decidido diplomaticamente com a definição dos limites entre a América portuguesa e a América espanhola. Esses acontecimentos relacionados à porção austral da colônia brasileira fizeram com que a cidade do Rio de Janeiro adquirisse importância maior ao longo do século XVIII. Como

---

*A presença de ouro em Minas Gerais foi também muito importante no direcionamento das novas estratégias do poder lusitano, no último quartel do século XVII*

---

visto, cresce, em finais do século XVII e início do XVIII, a importância da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro como lugar estratégico para o poder português na América.

### Considerações finais

O Atlântico Sul foi um importante espaço para relações comerciais, não somente para Portugal e Espanha, mas também para as demais nações da Europa Ocidental, a partir do século XVII. A necessidade de obter matérias-primas utilizadas para suprir as várias demandas (vestuário, alimentação, moeda etc.) fez com que os europeus se destinassem ao mar. Por assim dizer, o mar oceano tornou-se um espaço onde a possibilidade de recursos revelou-se infinita, o que atraiu a cobiça de toda a Europa. Disso podemos destacar alguns fatos que fizeram a Península Ibérica garantir suas possessões no Atlântico Sul:

1. O conflito com os árabes, que prejudicou o comércio com Genova e Veneza e o abastecimento do mercado europeu com as especiarias;
2. A União Ibérica, que enfraqueceu política e economicamente Portugal; vale destacar que essa situação reduziu as possessões além-mar dos lusitanos, diminuindo a quantidade de seus entrepostos comerciais, principalmente na Ásia.

Os dois fatos acima contribuíram para que a colonização, tanto no Brasil quanto na África, tivesse maior incremento, o que estreitou as relações de troca entre as duas margens do Atlântico Sul, isto é, a África forneceu os negros que trabalhavam na mineração e outras atividades complementares nas terras brasileiras. Foi essa relação entre a América portuguesa e a África que assegurou a sobrevivência econômica de Portugal durante o período colonial e transformou o Atlântico Sul em um espaço importante para esse Império ibérico. Como resultado material disso, depreende-se a grande quantidade de fortificações erguidas ao longo do litoral africano e brasileiro, que serviram para delimitar e assegurar o espaço de ação dos lusitanos.

Este trabalho teve como propósito apontar algumas relações comerciais importantes para a vida política do Império Português através do Atlântico Sul. De modo particular, foi possível também indicar os feitos responsáveis pela consolidação dos limites territoriais do Brasil, como conhecemos hoje, desde os primórdios da colonização. É válido ressaltar a necessidade de estudos mais profundos sobre a importância do Atlântico Sul para manutenção das sociedades portuguesas e o papel, tanto simbólico quanto real, do sistema defensivo na garantia da posse lusitana nas duas margens do "Mar Oceano". ☉

### Referências

- BOXER, C. *O império marítimo português, 1415-1825*. Lisboa: Edições 70, 1969. 414p.
- CALDEIRA, J. *A nação mercantilista*. São Paulo: Editora 34, 1999. 291p.
- CUNHA, M.S. Governo e governantes do Império português do Atlântico (século XVII). In: Bicalho, M. F. (orgs). *Modos de Governar: idéias e práticas políticas no Império português: séculos XVI-XIX*. São Paulo: Alameda, 2005, p.89-103.

- FERRO, Marc. *História das colonizações: das conquistas às independências – séculos XIII-XIX*. 1ª edição, Lisboa: Edições 70, 1996. 300p.
- GARCIA, R. *História administrativa do Brasil: 1500-1810*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: UNB, 1975. 147p.
- HOLANDA, Sergio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220p.
- \_\_\_\_\_. *Visão do Paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil*. 6ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1996. 496p.
- \_\_\_\_\_. (org) *História da Civilização Brasileira*. Tomo I. A época colonial: do descobrimento à expansão territorial. 13ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, 412p.
- \_\_\_\_\_. (org) *História da Civilização Brasileira*. Tomo II. A época colonial: administração, economia, sociedade. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, 329p.
- MAGALHÃES, J. B. *A evolução militar do Brasil*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 2001. 382p.
- MATTOS, Carlos de Meira. *Esboço Histórico da Política Exterior do Brasil Colônia, Império e República*. Revista da Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998, p. 12- 24. Ano XIII, nº 37, jan, 1998.
- PITA, Sebastião da Rocha. *História da América Portuguesa*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1976. 212p.
- SELVAGEM, Carlos. *Portugal Militar. Compêndio de História Militar e Naval de Portugal*, ed. suplementar, Lisboa, Imprensa Nacional, 1913. 519p.
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *História de Portugal: Estado, Pátria e Nação (1080-1415)*, 2.ª ed., Lisboa, Verbo, 1978, 205p.
- UNWIN, T. *El lugar de la Geografía*. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A, 1995. 214p.
- WHELING, A; WHELING, M.J.C.M. *Formação do Brasil colonial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, 378p.



## Editorial 2011

Coleção General Benício

HISTÓRIA DA GUERRA ENTRE A TRÍPLICE ALIANÇA  
E O PARAGUAI  
Terceiro volume  
*Augusto Tasso Fragoso*

Obra composta de cinco volumes, editada pela BIBLIEX na década de 1950. Encontrava-se esgotada, e havia bastante interesse dos leitores em uma nova edição do trabalho. O primeiro e o segundo volumes foram reeditados em 2009 e 2010. Os volumes quatro e cinco serão editados em 2012.

# Portugal e a gestão dos conflitos com os holandeses no Pós-Restauração (1640-1648)

*Marcello José Gomes Loureiro<sup>1</sup>*

## RESUMO

Em face de uma cultura política em que cada órgão consultivo da Coroa portuguesa era dotado de autogoverno, muito se discutiu acerca das possibilidades de condução estratégica da guerra durante a década de 1640. Nessa conjuntura crítica, chamada de Pós-Restauração, os holandeses dominavam possessões lusas no Oriente, na América e na África. Além dos conflitos contra os batavos, havia guerras contra castelhanos e dificuldade extrema em se obter apoio diplomático. Nesse contexto complexo, debatia-se na corte lisboeta a possibilidade da invasão de Buenos Aires, a reconquista de Angola, e a compra, a retomada ou a entrega do Nordeste. Assim, este artigo procura analisar a gestão da Guerra no Portugal restaurado, sem perder de vista que tal gestão era conformada pelo ideário da segunda escolástica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Guerras da Restauração. Política Ultramarina. Neotomismo.

## Introdução: a segunda escolástica e as possibilidades de gestão no Portugal do século XVII

O propósito deste artigo é refletir acerca da gestão estratégica da guerra contra castelhanos e holandeses por D. João IV e seus órgãos de consulta na década de 1640, momento frequentemente denominado de Pós-Restauração. Essa gestão, tecida em um momento crítico, de guerra, confunde-se com a própria política ultramarina portuguesa adotada pela

Coroa para o Império Português.

Para mais refinada compreensão da construção dessa política ultramarina, acreditamos, antes, ser necessário reter atenção e privilegiar as formas de gestão na monarquia barroca portuguesa, marcada pela linguagem política da segunda escolástica.

Forjada como uma tentativa de resposta para as questões religiosas e filosóficas surgidas no contexto da Reforma protestante, os preceitos de tal linguagem podem ser encontrados, por exemplo, nas obras de Luís

<sup>1</sup> Capitão-Tenente da Marinha, bacharel e licenciado em História pela UERJ; está cursando a Especialização em História Militar Brasileira pela UNIRIO/IGHMB e é mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (marcelloloureiro@vahoo.com.br)

Molina, Francisco Vitória e Francisco Suárez, para o caso espanhol; para o português, em Francisco Velasco de Gouvêa.<sup>2</sup> Grosso modo, eles defendiam uma sociedade cuja representação se alinha com o paradigma corporativista. A ordem social, com sua hierarquia dada pelos séculos e conformada pelo direito, era considerada natural e explícita ante os olhos: as diferenças deveriam ser sempre evidenciadas. A cultura política não era a da inovação, mas sim a da permanência, a da repetição.<sup>3</sup> Até porque o direito natural, que deveria enformar todas as ações humanas, é imutável.

Em Portugal, de acordo com as construções teológicas do neotomismo, Deus atribuiu funções sociais metaforicamente expressas na Monarquia: enquanto o rei era o cabeça, responsável por dirimir os conflitos nessa hierarquia, garantindo os direitos e deveres característicos de uma justiça equitativa, a nobreza era os braços; o clero, o coração; e os camponeses, os peões, os pés responsáveis pela sustentação desse corpo social.<sup>4</sup>

Com inspiração nas teorias medievais que prediziam a teleologia da história, uma elite de letrados defendia que a conservação da harmonia desse “corpo-social” era de importância primacial para que o conjunto orgânico decorrente pudesse cumprir o seu destino metafísico perante Deus.

Nesse esquema, portanto, a cabeça, o próprio rei, não podia ser confundida com as demais partes do corpo. O bom governo do rei devia garantir a paz interna e externa e,

principalmente, respeitar os direitos, obrigações, interesses, autonomias e prerrogativas de cada parte dessa “sociedade-corpo”. Em suma, respeitar o autogoverno das partes para a plena e perfeita manutenção daquela harmonia, verdadeiro pressuposto do princípio do *pro bono communis*, ou seja, do bem comum.

O uso do termo *gestão da guerra* a que nos referimos acima precisa ser mais bem esclarecido. *Gestão* aqui não pode ser confundida com a adoção sistemática de uma política estatal raciológica, que se traduza por uma espécie de administração pública weberiana. Ao contrário, conforme explica Nuno Gonçalo Monteiro, não é adequado falar de *governo* em Portugal para o período em questão.<sup>5</sup>

Seja como for, o fato é que, neste contexto de guerra, a Coroa precisava articular políticas, escolher caminhos, apostar em decisões, viabilizar projetos. Assim, a gestão a que nos referimos se traduz, na prática, pelo diálogo que se estabeleceu entre os diversos órgãos governativos que compunham a arquitetura de poder dessa Coroa. Nesse sentido, não custa lembrar que as decisões da Coroa eram gestadas em conselhos, dotados de autogoverno e constituintes de um poder polissinodal, típico de uma monarquia corporativa. Ademais, cabe lembrar também que não havia um projeto predefinido para o Império, mas sim uma gestão que tramitava e se formulava em diversas instâncias consultivas.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 414-449.

<sup>3</sup> HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan – Instituições e Poder Político em Portugal – Séc. XVII*. Lisboa: Almedina, 1994.

<sup>4</sup> HESPANHA, op. cit.

<sup>5</sup> MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *Elites e Poder entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. 2ª Ed. Rev. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007, p. 110-113.

<sup>6</sup> Idem.

É preciso sublinhar que a “constelação de poderes” é a base da monarquia corporativa. Dotados de autorregulação, frequentemente os conselhos Ultramarino, de Guerra, da Fazenda e de Estado, Mesa da Consciência e Ordens e Desembargo do Paço eram dissonantes em determinada matéria, até porque

o que designamos por Coroa não era algo unitário, mas sim um agregado de órgãos e de interesses, que não funcionava como polo homogêneo de intervenção sobre a sociedade.<sup>7</sup>

O resultado disso é que, na prática, “o governo do Reino constituía-se de um emaranhado de Conselhos, Tribunais, Secretarias, Secretários e Juntas, numa verdadeira trama de urdidura política”.<sup>8</sup> Nessa lógica, por óbvio, nem sequer a Coroa estava necessariamente comprometida a afiançar o parecer de seus conselheiros. Com regimentos confusos e desordenados, os conflitos de jurisdição eram recorrentes no delineamento de políticas régias. Por exemplo, para reduzir os conflitos do Conselho Ultramarino com o Conselho da Fazenda, D. João IV determinou que o presidente do Conselho Ultramarino fosse o conselheiro da Fazenda que exercia a Vedoria da Índia. Em sua primeira reunião, de dois de dezembro de 1643, o Conselho registrava a sua insatisfação quanto a este ponto.<sup>9</sup> Apenas para

citar outro exemplo, existiam conflitos entre o Conselho Ultramarino, o Desembargo do Paço e o Conselho da Fazenda.<sup>10</sup>

Para além, não é possível se esquecer de que toda essa dinâmica de governo era conformada pela própria circulação de informações, que conectava o Império português. E de que ainda a permeavam as relações entre os oficiais régios, constituintes dos quadros governativos e consultivos, bem como os seus interesses diversos, dispostos em intrincadas redes clientelares. A governabilidade dependia frequentemente da capacidade de a Coroa estabelecer alianças com figuras-chave nas sociedades ultramarinas, verdadeiros pontos de articulação de redes sociais, muitas vezes extensas, a exemplo das de João Fernandes Vieira ou das de Salvador Correia de Sá e Benevides.<sup>11</sup>

Um outro aspecto dessa gestão, que será privilegiado neste artigo, refere-se à hierarquização dos espaços ultramarinos na pauta política da Coroa. Nessa matéria, a bacia do Prata, por exemplo, é área de interesse, visto que permite a plena visualização de alguns dos circuitos imperiais da monarquia pluricontinental. Não é possível compreender o interesse luso nessa área se não for, antes, especificado o seu papel nas rotas comerciais do Império. América portuguesa, Angola e Buenos Aires faziam parte de uma lógica mercantil que tinha como eixo o tráfico ne-

<sup>7</sup> Cf. BICALHO, Fernanda *As Tramas da Política: Conselhos, secretários e juntas na administração da monarquia portuguesa e de seus domínios ultramarinos*, (texto inédito) in *A Trama das Redes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (no prelo).

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> CAETANO, op. cit., p. 45.

<sup>10</sup> CARDIM, Pedro. “Administração” e “Governo”: uma reflexão sobre o vocabulário do Antigo Regime, in BICALHO, Maria Fernanda & FERNILI, Vera Lúcia. *Modos de Governar. Ideias e Práticas no Império Português (séculos XVI a XIX)*. São Paulo: Alameda, 2005, p. 45-68.

<sup>11</sup> FRAGOSO, J. & GOUVÊA, Maria. de Fátima. “Monarquia pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII” in *Revista Tempo*. RJ: 7 letras, 2009, no prelo.

greiro. Como se pode verificar na própria documentação, a questão platina aparece frequentemente vinculada a Angola, ou ao Rio de Janeiro ou ainda a Salvador. Portanto, o Prata somente existia na dimensão política portuguesa, se encadeado a outras regiões do seu Império.

Se o principal artigo atlântico para venda em Buenos Aires eram os escravos de Angola, a prata remetida por esse porto liquidava parcela do pagamento referente às mercadorias adquiridas no Oriente, a exemplo de tecidos. Tais itens, por sua vez, eram empregados na aquisição de mais negros em Angola, iniciando-se desta feita novamente a engrenagem mercantil atlântica. Dessa maneira, o Prata se vinculava ao tráfico negreiro duplamente: como área receptora de cativos, por um lado; e como fonte de recursos para, indiretamente, viabilizar a aquisição de mão de obra em Angola. Não faz sentido pensar a inserção da região na pauta política da Coroa sem pressupor essa lógica.

### A Restauração e a Gestão da Guerra no Atlântico

A frágil estabilidade das relações comerciais entre Buenos Aires e as praças atlânticas do Império português, todavia, foi fundamentalmente atingida após a Restauração dos Bragança de 1640.<sup>12</sup> Conforme explica Rafael Valladares, a situação lusa não era nada simples.<sup>13</sup>

Na Europa, por exemplo, havia necessidade de pôr fim às guerras com Castela, de buscar reconhecimento internacional para a nova dinastia e de assegurar a delimitação das fronteiras do Reino. Para suplantiar todos esses óbices, era necessário constituir alianças no Velho Mundo, de modo que os Bragança fossem capazes de ingressar em um dos lados da instável e complexa balança de poder que se configurava no teatro internacional.

Arranjos e rearranjos caracterizaram as frágeis alianças europeias, de acordo com instáveis conjunturas. No início da década de 1640, por exemplo, D. João IV deveria estabelecer avenças com os franceses antes que Filipe IV e Mazarino se entendessem; caso contrário, Portugal seria destruído na península pela Espanha e, sem o apoio francês, no seu Império ultramarino pela Holanda, ou melhor, pela Companhia das Índias Ocidentais. Castela também tentou uma aproximação com os Estados Gerais nos encontros diplomáticos ocorridos em Münster e Osnabrück, de 1643. Excluído Portugal dessas negociações, seu vizinho na península prometia reconhecer como legítimas as ocupações holandesas em Luanda, Pernambuco, Ceilão e Insulíndia, enquanto a contrapartida holandesa seria a preservação do Império espanhol.<sup>14</sup>

Assim, as dificuldades diplomáticas lusas para se obter ajuda contra o seu vizinho na península eram imensas. Não dispunham do apoio nem do Vaticano, porque este estava contundentemente pressionado por Filipe

<sup>12</sup> GODINHO, Vitorino Magalhães. *Restauração* in SERRÃO, Joel. *Dicionário de História de Portugal*. Vol. VI. Porto: Figueirinhas, 1992, p. 307-326.

<sup>13</sup> VALLADARES, Rafael. *Sobre reyes de invierno. El diciembre portugués y los cuarenta fidalgos (o algunos menos, con otros más)*, in *Revista d'Historia Moderna*. Barcelona: Universitat de Barcelona, no 15, 1995, p. 103-136; do mesmo autor: *Portugal y el fin de la hegemonia hispanica*, in *Hispania: Revista Española de Historia*. Madrid: LVI, núm. 193, 1996, p. 517-539; e ainda: *De ignorancia y lealdad. Portugueses em Madrid, 1640-1670*, in *Torres de los Lujanes*, Revista n 37, 1998, p. 122-134.

<sup>14</sup> ALENCASTRO, op. cit., p. 229-230.



IV. O desafio para a diplomacia lusa era incluir Portugal na mesa de negociações que se acabou consolidando em Vestfália. Para tanto, jogava com os interesses das políticas externas inglesa, francesa e até flamenga.<sup>15</sup>

Não poderia, no entanto, esperar engajamento significativo de Londres, que experimentava uma guerra civil contra Charles I. Similarmente, a possibilidade de aliança com os franceses praticamente se esvaiu após a sua vitória na batalha de Rocroi (1643) contra os espanhóis; após esse conflito, eles perceberam que não precisavam de contingentes portugueses para fazer frente às forças de Filipe IV. Por outro lado, a insurreição pernambucana, que tivera início em 1645, agravava a já sensível relação entre Portugal e a República das Províncias Unidas dos Países Baixos.<sup>16</sup>

Era sensível porque, se por um lado Portugal precisou por vezes do apoio flamengo contra a Espanha na Europa, por outro, dependia da reconquista de seus territórios ultramarinos sob domínio batavo para existir. Não poderia provocar um ataque aberto à Holanda, uma vez que a Coroa tinha ciência de que não teria a menor condição econômica e militar de se envolver em um conflito dessa dimensão.<sup>17</sup> Os Estados Gerais das Províncias Unidas também não poderiam agir francamente contra Portugal, pois tinham

interesse em preservar o comércio do sal com o Setúbal, fundamental para a sua indústria do arenque.<sup>18</sup>

Com efeito, não era interessante para a Espanha o desenvolvimento de uma guerra permanente contra Portugal, visto que já estava comprometida diplomática, econômica e militarmente na guerra contra a aliança franco-holandesa, que se desenrolava na região de Flandres, na península itálica e na Catalunha. A conjuntura, também muito delicada para a Espanha, fez com que Elliott afirmasse que, por essa época, “parecia de fato que o conjunto da monarquia espanhola estava à beira da desintegração”.<sup>19</sup> Apesar de a monarquia compósita ter-se expandido de modo singular,

suas linhas de comunicação eram tão frágeis, seus recursos limitados sofriam tão intensa pressão da parte de uma guerra que se travava simultaneamente em várias frentes, que havia motivo para temer que uma parte após outra se rompesse”.<sup>20</sup>

Para os Estados Gerais das Províncias Unidas, em guerra com a Espanha desde 1580, o melhor a ser feito era reconhecer a legitimidade dos Bragança no trono, o que enfraqueceria sua vizinha ibérica no cenário internacional. Mas obviamente que as Companhias das Índias Ocidentais e Orientais pres-

<sup>15</sup> MELLO. O Negócio do Brasil... op. cit., p. 31.

<sup>16</sup> No século XVII, já era comum designar a República das Províncias Unidas dos Países Baixos por Holanda, a mais importante das sete províncias que formavam aquela confederação. MELLO, op. cit., p. 19.

<sup>17</sup> Para que se tenha uma noção da defasagem entre o poder naval português e holandês, vale registrar que enquanto os países baixos detinham 14.000 navios e 200.000 marinheiros, Portugal possuía 13 navios e 4.000 marinheiros. Esta defasagem militar era o argumento central do “Papel-Forte”, consulta que o Padre Vieira escreveu com o propósito de assessorar o rei: se Portugal não podia fazer frente aos castelhanos, como poderia somar ao seu problema os holandeses? MELLO, op. cit., p. 138.

<sup>18</sup> Ibidem, op. cit. p. 24 e BOXER, op. cit., p. 285.

<sup>19</sup> Cf. ELLIOTT, op. cit., p. 330.

<sup>20</sup> Cf. Idem.

sionavam no sentido oposto àqueles Estados, pois intencionavam manter sua ocupação nas colônias portuguesas do além-mar.<sup>21</sup>

Esse impasse interno que existia nas Províncias Unidas facilitou aos embaixadores portugueses a obtenção de uma trégua por dez anos, que, após avanços e recuos, foi finalmente assinada em 1641.

Às questões diplomáticas, fundamentais ao reconhecimento da dinastia de Bragança, somavam-se inúmeros outros problemas. O primeiro estava vinculado à legitimação interna da nova dinastia no poder. O que poderia garantir ao novo rei que os domínios do além-mar não se manteriam fiéis a Filipe IV?

Em todo o Império, em seu momento de fundação, os Bragança precisavam de legitimidade política, pelo que deveriam ativar teias de reciprocidade clientelar, com o propósito de (re)significar noções de pertencimento, além de vincular antigas e novas relações sinalagmáticas, conforme uma dimensão contratual presente na cultura política do Antigo Regime português.<sup>22</sup> Em outras palavras, havia necessidade de se redefinir o pacto político entre o rei e seus vassalos, de modo a neutralizar a lealdade que tinham

anteriormente ao monarca espanhol.

O sentimento de vinculação à Coroa era o instrumento primordial que permitia a integração dos distintos grupos que formavam as sociedades do Império ultramarino português. Tal vinculação, conformada pela segunda escolástica, era, então, a orientação valorativa geral, que viabiliza a sociedade; noutros termos, o Império não se podia entender ou permanecer integrado sem a figura legítima de um rei.<sup>23</sup>

Toda essa redefinição dos pactos de vassalagem com a Coroa causou profundas alterações na configuração da aristocracia reinol portuguesa. Conforme demonstra Nuno Gonçalo, quase metade das principais Casas desapareceu entre 1640 e 1670. Após as guerras, as grandes Casas tituladas do Reino passaram a viver em Lisboa, a partir de então, uma Corte e uma elite fechadas, protegidas pela Coroa. Os Grandes muitas vezes perderam o seu poder militar, mas ganharam influência na Corte, ocupando, por exemplo, postos no Conselho de Estado.

Do ponto de vista administrativo, foi criado por decreto o Conselho Ultramarino, em 1642. O Órgão representava um esforço

<sup>21</sup> BOXER, op. cit., 181.

<sup>22</sup> VALLADARES, Rafael. *Portugal y La Monarquía Hispánica*. Madri: Arco Libros, 2000. BICALHO, Maria Fernanda Baptista. *Conquista, Mercês e Poder Local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime*, in Almanack Brasiliense nº 02, 2005, p. 30-34. Especificamente acerca da justificação necessária para legitimar os Bragança no poder, ver MONTEIRO, Rodrigo Bentes. *O Rei no Espelho. A Monarquia Portuguesa e a Colonização da América*. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 279-327 e FRANÇA, Eduardo D'Oliveira. *Portugal na Época da Restauração*. São Paulo, Hucitec, 1997.

<sup>23</sup> Lawrence Stone acredita que, quando ocorre uma revolução, as instituições não detêm mais a crença da sociedade. Na análise do autor, são as instituições que permitem o funcionamento e a permanência do conjunto social. Por isso, Stone afirma que a monarquia só podia ter uma religião: para minimizar as contradições nos sistemas de normas. Sobre este ponto: STONE, Lawrence. *Causas da Revolução Inglesa*. São Paulo, Edusp, 2002, passim e BURKE, Peter. *História e Teoria Social*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Unesp, 2002, p. 82. Ver ainda Cf. PEREZ HERRERO, Pedro. *Sociedad y poder em las estructuras de Antiguo Régimen coloniales (consideraciones teórico-metodológicas)*. in *La America Colonial. Política y Sociedad*. Madri: Síntesis, 2002, p. 134.

gerencial no sentido de se uniformizar a administração do Império, que afinal estivera durante sessenta anos sob comando espanhol. Em resumo, sua função era fiscalizar, examinar e vigiar; enfim, produzir subsídios para as decisões dos dinastas de Bragança.<sup>24</sup>

Um dos problemas a ser superado pela Coroa na América era a existência do quilombo de Palmares.<sup>25</sup> Além da independência jurídico-administrativa, Palmares dispunha de uma grande população, estimada por alguns entre dez e até trinta mil habitantes.<sup>26</sup> Acredita-se que o quilombo somente foi destruído, após várias tentativas, no início do século XVIII, tendo sido um imenso problema para a administração lusa na colônia. Os custos gerados pela fuga de negros da produção açucareira, bem como pelas ações militares demandadas, são incalculáveis.

Problema mais ponderável era referente à perda de Angola, consumada em agosto de 1641, quando os holandeses dominaram a praça africana de São Paulo de Luanda, sua capital.<sup>27,28</sup> Desde meados da década de 1630, os batavos enfrentavam o desafio de reinserir a produção açucareira de Pernambuco nas dinâmicas do Atlântico. Ocupar o Nordeste não era sinônimo de explorar a sua produção: havia a necessidade de promover um tráfico regular de escravos africanos.<sup>29</sup>

A partir de então, destituídos do espaço que permitia a oferta de negros à América, os fluxos que compunham os circuitos mercantis do Atlântico Sul português estiveram seriamente ameaçados. A tomada de Luanda foi seguida pela de Benguela e de São Tomé, importante pela sua produção açucareira.

A conquista de Angola pelos flamengos desorganizou profundamente as rotas mer-

<sup>24</sup> Em relação ao Conselho Ultramarino, ver BICALHO, *As Tramas da Política...* op. cit., GOUVÊA, Maria de Fátima. *Poder político e administração na formação do complexo atlântico português*, in FRAGOSO, João; BICALHO, M. Fernanda Baptista & GOUVÊA, M. de Fátima (orgs.). *O Antigo Regime nos Trópicos: A Dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 285-315, especialmente p. 292; CAETANO, Marcello. *O Conselho Ultramarino: esboço de sua história*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1967, passim; GARCIA, *Ensaio sobre a História...*, op. cit., p. 123-128; RUSSELL-WOOD, A. J. R. "Governantes e Agentes" in BETHENCOURT, F & CHAUDHURI, F. (orgs.). *História da Expansão Portuguesa. Vol 3*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998, p. 169; MYRUP, Erik Lars. *To Rule from afar: the overseas council and the making of the Brazilian West, 1642-1807*. Tese de Doutorado apresentada na Universidade de Yale, 2006 e BARROS, op.cit..

<sup>25</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O Trato dos Viventes – Formação do Brasil no Atlântico Sul – Séculos XVI e XVII*. São Paulo: Cia das Letras, 2000, p. 238-242; CARNEIRO, Edson. *O Quilombo de Palmares*. São Paulo: Editora Nacional, 1958, passim; e FREITAS, Décio. *Palmares: A Guerra dos Escravos*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982, passim.

<sup>26</sup> FREITAS, op. cit. p. 72.

<sup>27</sup> A primeira ação eficaz dos batavos na África foi realizada em 1637, quando, após seis anos de guerras praticamente contínuas no Nordeste, os holandeses sentiam a ausência de negros para as lavouras de açúcar. Enviaram uma expedição a Elmina, porto de embarque de escravos na Guiné, que cedeu após cinco dias de bombardeio. Verificar WÄTJEN, Hermann. *O Domínio Colonial Holandês no Brasil: Um Capítulo da História Colonial do Século XVII*. Tradução de Pedro Celso Uchôa Cavalcanti. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1938, p. 154.

<sup>28</sup> A Cia das Índias Ocidentais detinha, a partir de então, os lucros do tráfico negreiro: comprava os escravos em Angola por preços que variavam de 40 a 50 florins, revendendo-os nos leilões em Recife por 200 a 800. Cf. Ibidem, p. 487.

<sup>29</sup> PUNTONI, Pedro. *A Miserável Sorte. Escravidão Africana no Brasil Holandês e as Guerras do Tráfico no Atlântico Sul, 1621-1648*. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 131.

cantis do Império. Por exemplo, eliminou aos produtores do Rio de Janeiro a possibilidade de exportação de farinha de mandioca ao seu maior mercado consumidor. O comércio português no Rio da Prata, por seu turno, desintegrava-se na década de 1640. Sem dispor de escravos para comercializar, os agenciadores desse trato não dispunham de seu mais lucrativo item.<sup>30</sup>

Se as Guerras de Restauração traziam substancial carência monetária em todo o Império, a retração monetária na América — e a decorrente crise de liquidez — era frequentemente explicada pelo desmantelamento do comércio com o Prata. Em um relatório sobre o Reino e o Ultramar, datado de 1643, o Padre Vieira enfatizava formalmente a importância ímpar de Angola, sublinhando a suposta vinculação entre a crise de liquidez por que passava a América portuguesa e o desmantelamento do comércio com Buenos Aires:

O Brasil — que é só o que sustenta o comércio e alfândegas e o que chama aos nossos portos [metropolitanos] estes poucos navios estrangeiros que neles temos —, com a desunião do Rio da Prata, não tem dinheiro, e com a falta de Angola, cedo não terá açúcar, porque este ano não se recolheu mais que meia safra e no ano seguinte será forçosamente menos.<sup>31</sup>

Não custa ressaltar que Vieira resume, neste relatório, exatamente os nexos mercantis constituintes do Atlântico, ao articular pre-

cisamente pontos sensíveis para a integração de todo o Império: o Reino, Angola e o Prata. Por tudo isso, os prejuízos eram enormes.

Por exemplo, em um famoso documento de 1643, o Conselho de Guerra sugeria que o monarca consultasse Salvador Correia, “q tem gr.de expriência e conhecimento das coussas”, para que desse um parecer sobre como não somente “remediar os danos presentes, e futuros”, mas ainda sobre o modo de como se fazer entrar pelo Rio de Janeiro “algúa prata neste Rey.o”.<sup>32</sup>

Salvador defendeu a invasão militar do Prata em seu parecer, mas não sem antes registrar a importância da reconquista de Angola, já que os negros eram “a mercadoria q. os castelhanos mais necessitão”.<sup>33</sup> Quanto a Angola, o ponto primordial de seu papel incitava a Coroa para que “logo logo mande acudir aquelle Reino”, já que era muito sentida “a falta do comercio de Angola porque sem ella se prejudica m.<sup>to</sup> as fazendas do brazil e se aniquila o aumento da Real fazenda assi no brazil como neste Reino”. Finalmente, quanto ao Nordeste, recomendava que se incentivasse o roubo e a destruição da campanha de Pernambuco, para que os flamengos aceitassem dinheiro para deixar a região.

O interessante é que os três pareceres dados por Salvador Correia de Sá retornaram para avaliação no Conselho de Guerra, que, de modo geral, concordou com os seus alvites. Divergiram somente na questão dos

<sup>30</sup> *Informação de Maserati ao Rei de Espanha* (janeiro de 1680). Arquivo Geral de Simancas: Estado, legajo 7058, doc 14. Apud ALMEIDA, p. 91.

<sup>31</sup> Cf. *Montruosidades do Tempo e da Fortuna*. 2 Ed. Vol. III. Porto, 1939, p. 75-76. Apud ALMEIDA, op. cit., p. 89.

<sup>32</sup> Consulta do Conselho da Guerra sobre os justos receios de que os holandeses tentassem a ocupação da Baía, o que os tornaria senhores de todo o Brasil, e a urgente necessidade de tomar as devidas providências para os repelir no seu ataque àquela praça. Évora, a 17 de outubro de 1643. AHU, Rio de Janeiro, Castro e Almeida, Caixa no 2, doc no 243.

<sup>33</sup> Idem.

holandeses no nordeste. Contrariamente ao sugerido por Salvador, o Conselho de Guerra optou por recomendar ao rei que procurasse a solução para a saída dos holandeses, “gente tão prevenida”, por via diplomática.<sup>34</sup>

Em sua resposta, o Conselho percebera perfeitamente o ponto nervoso da dinâmica mercantil das rotas do Atlântico, e nesta matéria era sobremaneira taxativo: “porq. sem Angola não se pode sustentar o Brazil, e menos Portug.<sup>l</sup> sem aquelle Estado”.<sup>35</sup>

Tal opinião circulava com frequência na corte por esta época. O Padre Antônio Vieira era um dos maiores defensores da importância de Angola. Com uma visão estratégica singular, escreveu ao Marquês de Nisa em agosto de 1648 que “Todo o debate agora é sobre Angola, e é matéria em que não hão de ceder, porque sem negros não há Pernambuco, e sem Angola não há negros”.<sup>36</sup> O governador-geral Antônio Teles da Silva reforçava essas impressões ao escrever ao rei:

Angola, Senhor, está de todo perdida, e sem ela não tem Vossa Majestade o Brasil, porque, desanimados, os moradores de não terem escravos para os engenhos, os desfabricarão e virão a perder as alfândegas de Vossa Majestade os direitos que tinham em seus açúcares.<sup>37</sup>

Antônio Pais Viegas também escreveu dois papéis acerca da problemática imperial. No primeiro, lembrava que os holandeses

estavam muito seguros em Angola, não havendo quem os “inquietasse”.<sup>38</sup> No segundo, defendia que D. João IV deveria enviar, o quanto antes, uma armada ao Rio de Janeiro e dar ordens a Salvador Correia para que procurasse não apenas “entabolar as minas e ouro de lauage”, mas ainda que amealhasse mantimentos e gente “que melhor aturasse os ares de Angola” para a sua reconquista.<sup>39</sup> Se possível, deveria retornar com negros africanos à América portuguesa, mantendo no Rio de Janeiro essa força naval pronta para prestar novos socorros ao outro lado do Atlântico, contra os holandeses ou contra o rei do Congo. Ou, então, a armada poderia saquear Buenos Aires, “com que largamente se pagarião os gastos dela”. Naquele porto poderiam trazer muito cobre, que Salvador Correia dizia haver em abundância.

Pouco tempo depois, o padre Vieira pressionava o monarca no mesmo sentido de Salvador Correia e de Antônio Pais Viegas. Segundo o jesuíta, os paulistas deveriam invadir a Bacia do Prata, tomar várias de suas cidades e conquistar as minas do Peru, “*com grande facilidade e interesse luso, dano e diversão de Castela*”.<sup>40</sup> Em uma carta ao Marquês de Niza, Vieira detalhava melhor os seus planos, sugerindo ao Marquês que escrevesse ao Rei, como ele próprio o faria:

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Cf. Carta ao Marquês de Nisa, a 12 de agosto de 1648, in *Cartas de Antônio Vieira*. São Paulo: Globo, 2008, p. 190-192.

<sup>37</sup> Cf. Ibidem, p. 222.

<sup>38</sup> Parecer de Antônio Pais Viegas sobre o socorro a enviar a Angola. Cabo Ruivo, a 27 de abril de 1644. Papeis Politicos – Cod. 987 (K VII 31), fl. 499-499v, in *Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval*, doc. 71, p. 35.

<sup>39</sup> Parecer de Antônio Pais Viegas sobre a recuperação de Angola. Cabo Ruivo, a 28 de abril de 1644. Papeis Politicos – Cod. 987 (K VII 31), fl. 500-501, in *Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval*, doc. 72, p. 35-36.

<sup>40</sup> Cf. VIEIRA, Antônio. Papel Forte, in *Obras Escolhidas*, Vol III, p. 105. Apud ALMEIDA, op. cit., p. 100.

se pode intentar a conquista do Rio da Prata, de que antigamente recebíamos tão consideráveis proveitos pelo comércio, e se podem conseguir ainda maiores, se ajudados [pelos] de São Paulo marcharmos, como é muito fácil, pela terra dentro, e conquistarmos algumas cidades sem defesa, e as minas de que elas e Espanha se enriquece, cuja prata por aquele caminho se pode trazer com muito menores despesas.<sup>41</sup>

O projeto esboçado por Salvador de Sá, entretanto, não se concretizou neste momento. Divergindo frontalmente do Conselho de Guerra, o Conselho Ultramarino emitiu seu parecer após sete meses. Seus membros Jorge Castilho, Jorge de Albuquerque e João Delgado afirmaram (1644) que quanto a Angola, “tem V. Mag.<sup>de</sup> resolutto o que fazer”; sobre Buenos Aires, lembrava-se de que Teles da Silva já tentara abrir o comércio, sem o conseguir. E que não convinha “em tempo de tantos apertos” abrir novas frentes de guerra. Para o Conselho, Portugal deveria direcionar esforços diplomáticos, econômicos e militares para resguardar o que lhe sobrava no ultramar, defendendo suas possessões de espanhóis e holandeses. No que concerne ao Nordeste, não se mencionou a via diplomática, conforme a orientação prévia do Conselho de Guerra, mas sim o conflito aberto a partir do envio de quinhentos homens das Ilhas Atlânticas.<sup>42</sup>

No caso particular que se apresentou, ainda que o Conselho de Guerra estivesse envolvido, o assessoramento produzido pelo

recém-criado Conselho Ultramarino foi o que prevaleceu.

Enquanto corriam na corte debates acerca do que se priorizar, na Bahia, Teles da Silva escrevia à Câmara de São Paulo, em outubro de 1646, solicitando que se armasse e prontificasse uma expedição naval. Condicionada ao desfecho das negociações com os holandeses, deveria “se emprender com esta armada a conquista do Rio da Prata”. Assim, em que pesem as decisões contrárias dos poderes centrais, manifestavam-se intenções de conquista militar do Prata na América.

Em meio à crise da ocupação holandesa em Angola, D. João IV chegou a consultar o Conselho Ultramarino acerca da possibilidade da mútua convivência de portugueses e holandeses naquela praça, em portos e locais distintos. Nessa consulta, o voto contrário de Jorge de Albuquerque à permanência dos holandeses foi decisivo. Conforme o entendimento do conselheiro,

para o bem deste Reyno [de Portugal], q. por todos os meys, se fizesse o possível, p.a q. os Olandeses Largassem de todo aq.le Reyno [de Angola], ainda q. fosse à custa da fazenda de V.Mg.de, e da de seus Vassalos, porq. com as utilidades delle, em breves annos se recuperaria.<sup>43</sup>

Ou seja, mantinha o Conselho análogo entendimento acerca da importância trivial de Angola nos fluxos mercantis do Império.

<sup>41</sup> Cf. Cartas do Padre Vieira, coordenadas e anotadas por João Lúcio de Azevedo, p. 122.

<sup>42</sup> Consulta do Conselho Ultramarino sobre os alvitre apresentados por Salvador Correia de Sá para remediar os prejuízos causados pelos holandeses no Brasil e para introduzir o comércio com Buenos Aires. Lisboa, a 10 de junho de 1644. AHU, Rio de Janeiro, Castro e Almeida, Caixa no 2, doc. no. 305.

<sup>43</sup> *Sobre as conveniências q. se devem celebrar com os olandeses no Reyno de Angolla*. Lisboa, a 17 de fevereiro de 1648. AHU, Consultas Mistas, Códice n 24, fl. 110. Papéis políticos – Cod. 987 (k VII 31), fl. 491-492 v., in RAU, Virginia & SILVA, Maria Fernanda Gomes da (orgs.). Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval Respeitantes ao Brasil. Volume I. Lisboa: Acta Universitatis Conimbriensis, 1956, Doc. 78, pág 38-40.

Outro ponto de destaque nessa gestão se refere ao Nordeste. Muito conhecido é o “papel forte” do Padre Vieira, em que defendeu a entrega de Pernambuco aos holandeses. Parece pertinente destacar que o padre falava da entrega do Nordeste, mas incitava uma invasão militar ao Prata. Contudo, outros eram do mesmo parecer. Por exemplo, em setembro de 1645, Lourenço de Brito Correia, com receio do socorro que a Holanda enviaria para o Nordeste, aconselhou que ele fosse tão logo evacuado pelos portugueses, sob risco de se ampliarem as despesas e de se perderem outras áreas, como a Bahia e as Índias.<sup>44</sup> Em 1647, Francisco de Sousa Coutinho prometia aos Estados Gerais, em nome de D. João IV, restituir todas as praças que os rebeldes de Pernambuco haviam tomado.<sup>45</sup> Em 1648, muitos papéis tratavam na Corte dos termos em que se assentariam as capitulações com a Holanda. Em outubro desse mesmo ano, o rei determinava que as condições dessa capitulação fossem analisadas pelo Conselho da Fazenda. O Conselho deveria enviar dois ministros para falar com Sua Majestade e, posteriormente, discutir o assunto com o Padre Vieira com todo o segredo.<sup>46</sup>

O Conselho de Estado, por meio do Conde de Odemira, ao comentar uma das propostas apresentadas por Francisco de Sousa Coutinho a D. João IV, ainda em outubro, indicava a possibilidade de entregar Pernambuco, desde que Portugal ficasse com Angola.<sup>47</sup>

Diante de vários papéis, o Conselho da Fazenda entendeu que se devia buscar a paz “prepetua firme e segura” com os holandeses, sem que houvesse, entretanto, ofensas à religião e à reputação do monarca.<sup>48</sup> Acreditava o Conselho que, primeiro, de nenhuma maneira se deviam restituir as praças do Brasil e África. Sem se devolver as praças, era “ajustado” oferecer dinheiro e drogas para a paz. Concordava que era preferível a guerra à restituição requerida pelos Estados Gerais.<sup>49</sup> Não custa lembrar que Salvador de Sá falara em oferecer dinheiro aos holandeses em seu parecer de 1643.

À margem da consulta, D. João IV determinava que se convocasse um tribunal para que, em caso de fracasso das negociações com a Holanda, fossem examinados os meios de defesa do Reino, “tão exausto de gente e de cabedal”, frente aos Estados Gerais e Castela.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> *Papéis políticos* – Cod. 987 (k VII 31), fl. 491-492 v., in RAU, Virginia & SILVA, Maria Fernanda Gomes da (orgs.). *Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval Respeitantes ao Brasil*. Volume I. Lisboa: Acta Universitatis Conimbriensis, 1956, Doc. 78, pág 38-40.

<sup>45</sup> *Papéis Vários*, t. 7 – Cod 947 (k VIII Id), fl. 229v-231v., in RAU, Virginia & SILVA, Maria Fernanda Gomes da (orgs.). *Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval Respeitantes ao Brasil*. Volume I. Lisboa: Acta Universitatis Conimbriensis, 1956, Doc 115, pág. 60-62.

<sup>46</sup> *Idem*.  
<sup>47</sup> *Papéis Vários*, t. 29 – Cod. 874 (K VIII Im) fl. 328v-331v, in RAU, Virginia & SILVA, Maria Fernanda Gomes da (orgs.). *Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval Respeitantes ao Brasil*. Volume I. Lisboa: Acta Universitatis Conimbriensis, 1956, Doc 134, pág 74-81

<sup>48</sup> Consulta do Conselho da Fazenda sobre as capitulações com a Holanda. Lisboa, a 14 de dezembro de 1648. *Papéis Vários*, t. 2 – Cod. 874 (K VIII Im), fl. 340-341, in *Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval*, doc. 135. p. 81-82.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> *Idem*. Despacho régio à margem. Lisboa, a 24 de dezembro de 1648.

Em novembro de 1649, Gaspar Dias Ferreira, mercador de muitos anos no Brasil, apresentou uma alternativa para a feitura da paz em uma audiência com o rei.<sup>51</sup> Considerava a restituição das capitânias reconquistadas e a reocupação do Nordeste opções impraticáveis. Todavia, apostava na “composição por dinheiro” para a compra dos territórios, o que também não lhe parecia fácil. Como pontos negativos em seu assessoramento, o próprio Gaspar lembrava as dificuldades sérias em se movimentarem fundos nessa conjuntura. Por notícia da Holanda, enviadas por seu primo, Francisco Ferreira Rebelo, advertia que os flamengos consideravam a compra dos territórios ocupados uma “inormidade indigna de sua reputação”, já que o rei apenas não entregava Pernambuco pelas pressões dos vassalos do Brasil.<sup>52</sup>

Soluções para obtenção de recursos financeiros começavam a ser pensadas. Nesse sentido, por exemplo, Manuel Fernandes Cruz, antigo morador de Pernambuco, escreveu longa exposição de motivos ao monarca.<sup>53</sup> Por dedução, especulava Manuel que seria possível incrementar o comércio, única forma de tornar poderoso o Reino, e “sacar” muita prata e ouro do Peru, devido à vizinhança que tinha

---

*Por dedução, especulava Manuel que seria possível incrementar o comércio, única forma de tornar poderoso o Reino, e “sacar” muita prata e ouro do Peru*

---

com Buenos Aires, havendo, para esse porto, caminho já aberto e facilidade de se abrirem outros. O fundamento primacial do parecer consistia no seguinte: a Coroa deveria estabelecer o estanco do trato das peças de Angola para a América portuguesa, por um período de cinco anos, trazendo-as à custa da fazenda real. Quinze ou dezesseis mil peças deveriam deixar Angola anualmente, sendo distribuídas cinco mil para Pernambuco, quatro mil para a Bahia, três mil para o Rio de Janeiro, a um preço de sessenta mil réis cada uma, e as demais para o Rio da Prata. Já deduzida a mortandade estimada de escravos, e, se considerando somente as que dessem entrada na América portuguesa, a receita do período deveria perfazer cerca de sete milhões e quinhentos mil cruzados.<sup>54</sup> Para que os efeitos negativos do estanco não fossem sentidos, os negociantes reinóis teriam autorização para vender seus artigos em Angola, contando que nos cinco anos

poderiam comercializar escravos africanos no Rio da Prata. Tais negociantes deveriam poder vender peças em São Vicente, já que os “peruleiros” costumavam lá negociar. Em decorrência, estaria o Estado do Brasil muito opulento, porque reteria muita prata “pello

<sup>51</sup> Exposição enviada a el-Rei por Gaspar Dias Ferreira, sobre as possibilidades de se fazer a paz com a Holanda. *Papéis Vários* – Cod. 1090 (K VIII Ia), fl. 47-48v, in *Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval*, doc. 146, p. 87-89.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Arbítrio em benefício comum, que inculca o modo conveniente para se haver o resgate desta praça [de Pernambuco] em caso que o holandês a largue por preço de dinheiro; ou bem se possa sustentar a guerra, quando pelas armas se liberte; e se socorra com um grosso empréstimo aos moradores para levantarem os seus engenhos, e os fabricarem sem dispêndio da fazenda real. Pernambuco, a 20 de agosto de 1650. *Papéis Vários*, t. 2 – Cod. 1091 (K VIII Ib), fl. 1-5v; fl. 18-22; *Papéis Vários*, t. 34 – Cod. 976 (K VIII Ir), fl. 171-175v, in *Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval*, doc. 149, p. 90-96.

<sup>54</sup> Idem.



empreguo dos asucares que farão os que por aqui passarem de volta de Buenos Ajres”. Conforme concluía Manuel Cruz, o parecer buscava de fato o “benefício comum”: não haveria prejuízo à fazenda real; os vassalos da América não protestariam em virtude de o preço de sessenta mil réis ser razoável, além de estarem isentos de décimas, fintas e tributos; enquanto os negociantes do Reino teriam seu prejuízo sanado pela compensação de comercializarem diretamente com o Prata.<sup>55</sup>

Mais uma vez, o Prata aparecia na gestão do Império, porém agora vinculado ao levantamento de fundos para a compra do Nordeste.

## Considerações Finais

No difícil contexto de guerras do Pós-Restauração, em que D. João VI buscava se conservar no trono, a noção de autorregulação, associada à preocupação com o bom governo, permeava a complexa definição de prioridades da Coroa. Não sem tensões e fraturas, Conselhos e homens de governo discutiam os caminhos para a administração patrimonial,

militar e financeira do Império. A estratégia para a condução da guerra, vinculada à hierarquização dos espaços ultramarinos, era tema recorrente na pauta dos poderes centrais.

Assim, alguns defendiam uma invasão a Buenos Aires, outros debatiam a conveniência da guerra, da entrega ou da compra de Pernambuco, mas todos concordavam com a reconquista de Angola. Graças a uma circulação de informações, refletiam acerca dos espaços que deveriam ganhar destaque na política ultramarina, explicitando os nexos intrincados de uma monarquia pluricontinental.

O desfecho desta conjuntura é por demais conhecido. A ação de Salvador Correia de Sá e Benevides, que reconquista Angola em 1648, eliminou aos holandeses a oferta de negros para a empresa do açúcar no Nordeste. A Insurreição Pernambucana, por sua vez, fez com que a sua permanência na América se tornasse insustentável. Além disso, o envolvimento dos Países Baixos nas Guerras Anglo-Holandesas modificou sobremaneira as prioridades dos batavos. É o tratado de Haia de 1661 que põe término a uma longa gestão. ☉

## Referências

### Fontes

- BIBLIOTECA NACIONAL. *Documentos Históricos*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1928. (Diversos volumes)
- BRANDÃO, Ambrósio Fernandes. *Diálogos das Grandezas do Brasil*. Introdução de Capistrano de Abreu; notas de Rodolfo Garcia. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1977.
- LUNA, Carlos. *Campaña Del Brasil – Antecedentes Coloniales. Documentos referentes a la guerra de la independencia y emancipación política de la República Argentina y de otras secciones de América*. Segunda série, dirigida por Carlos Corrêa Luna (1535-1749). Tomo I. Buenos Aires: Archivo General de la Nación, 1931.
- RAU, Virginia & SILVA, Maria Fernanda Gomes da (orgs.). *Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval Respeitantes ao Brasil*. Volume I. Lisboa: Acta Universitatis Conimbriensis, 1956.
- VIEIRA, Antônio. *Cartas do Padre Vieira, coordenadas e anotadas por João Lúcio de Azevedo*. 3 Vols. São Paulo: Globo, 2008.

<sup>55</sup> Idem.

\_\_\_\_\_. *Escritos Históricos e Políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

### Livros, artigos e teses

- ALMEIDA, Luís Ferrand. *A Diplomacia Portuguesa e os Limites Meridionais do Brasil (1493-1700)*. Coimbra: FLUC, 1957.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O Trato dos Viventes – Formação do Brasil no Atlântico Sul – Séculos XVI e XVII*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- BARROS, Edval de Souza. *Negócios de tanta importância: o Conselho Ultramarino e a disputa pela condução da guerra no Atlântico e no Índico (1643-1661)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social da UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- BICALHO, Fernanda "As Tramas da Política: Conselhos, secretários e juntas na administração da monarquia portuguesa e de seus domínios ultramarinos", (texto inédito) in *A Trama das Redes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (no prelo).
- \_\_\_\_\_. "Conquista, Mercês e Poder Local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime", in *Almanack Brasiliense* nº 02, 2005, p. 21-34.
- BOXER, Charles R. *Salvador Correia de Sá e a Luta pelo Brasil e Angola. 1602-1686*. Tradução de Olivério M. de Oliveira Pinto. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1973.
- \_\_\_\_\_. *O Império Marítimo Português-1415-1825*. Tradução de Inês Silva. Lisboa: Edições 70, 2001.
- CANABRAVA, Alice Piffer. *O Comércio Português no Rio da Prata (1580-1640)*. (Col. Reconquista do Brasil; nova série; v. 82). Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1984.
- CORTESÃO, Jaime. *História do Brasil nos Velhos Mapas*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1965.
- ELLIOTT, J. H. "A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII" in BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina Colonial, Vol I*. 2ª Ed. 1ª Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004.
- FRAGOSO, João & GOUVÊA, Maria de Fátima. "Monarquia pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII" in *Revista Tempo*, Rio de Janeiro: 7 letras, (no prelo).
- FRANÇA, Eduardo D'Oliveira. *Portugal na Época da Restauração*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GOUVÊA, Maria de Fátima. "Poder político e administração na formação do complexo atlântico português", in FRAGOSO, João; BICALHO, M. Fernanda Baptista & GOUVÊA, M. de Fátima (orgs.). *O Antigo Regime nos Trópicos: A Dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 285-315.
- HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan – Instituições e Poder Político em Portugal – Séc. XVII*. Lisboa: Almedina, 1994.
- MELLO, Evaldo Cabral de. *O Negócio do Brasil. Portugal, os Países Baixos e o Nordeste 1641-1669*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1978.
- MONTEIRO, Rodrigo Bentes. *O Rei no Espelho. A Monarquia Portuguesa e a Colonização da América*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- MOUTOUKIAS, Zacarias. *Contrabando y Control Colonial en el Siglo XVII. Buenos Aires, el Atlántico e el Espacio Peruano*. Buenos Aires: Bibliotecas Universitarias, 1988.

- MYRUP, Erik Lars. *To Rule from afar: the overseas council and the making of the brazilian west, 1642-1807*. Tese de Doutoramento apresentada na Universidade de Yale, 2006.
- RUSSEL-WOOD, A. J. R. "Governantes e Agentes" in BETHENCOURT, F & CHAUDHURI, F. (orgs.). *História da Expansão Portuguesa*. Vol 3. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998, p. 169-171.
- SAMPAIO, Antônio C. Jucá de. *Na Curva do Tempo, na Encruzilhada do Império: hierarquização social e estratégias de classe – a produção da exclusão (Rio de Janeiro: 1650-1750)*. Tese de Doutorado. Niterói, PGHS/UFE, 2000.
- SUBRAHMANYAM, Sanjay. *O Império Asiático Português, 1500-1700. Uma História Política e Econômica*. Lisboa: Difel, 1995.
- SUBTIL, José. "Os Poderes do Centro" in HESPAÑHA, Antonio Manuel (org). *História de Portugal. O Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1998.
- WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José. "O Funcionário Colonial entre a Sociedade e o Rei", in PRIORE, Mary del (org). *Revisão do Paraíso*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 139-159.
- XAVIER, Ângela Barreto e HESPAÑHA, António Manuel. "A representação da sociedade e do poder", in HESPAÑHA, António Manuel (org). *História de Portugal, o Antigo Regime*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 121-153.



## Editorial 2011

Coleção General Benício

### A ESTRADA PARA FORNOVO

A Feb – Força Expedicionária Brasileira, outros exércitos & outras guerras na Itália

*Fernando Lourenço Fernandes*

É obra com conteúdo de grande interesse profissional para a área da História Militar. O valor do trabalho está na contextualização do fato histórico na valorização do pano de fundo, dando a verdadeira dimensão da participação brasileira na Segunda Grande Guerra. O autor fez uma descrição pormenorizada da geografia do teatro de operações, analisando o terreno e a sua influência nas operações desenvolvidas, e enriqueceu a obra, ao estudar as diferenças de personalidade dos comandantes beligerantes, em diversos escalões. Tentou, dessa forma, explicar o desconhecimento acerca da participação brasileira naquele conflito, comparando-a com o desempenho das tropas americanas do V Exército, do qual fez parte.

O autor é pesquisador de História Marítima e da II Guerra Mundial e possui inúmeros artigos e ensaios publicados no país e no exterior, além de ser membro do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal.

# O credenciamento de bancos múltiplos

## A moderna gestão do potencial econômico-financeiro da folha de pagamento do Exército Brasileiro

*Ricardo Marques Figueiredo*

*José Eustáquio Santos Margotto*

### RESUMO

O presente artigo trata da alienação, por parte de instituições públicas e privadas, de suas folhas de pagamento, dentro de um cenário econômico estável, bem como de sua repercussão e medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN), no exercício de sua atividade regulatória, com vistas à livre opção bancária. Destaca, ainda, o processo de credenciamento realizado pelo Exército Brasileiro, como tendente a harmonizar interesses da relação tripartite formada entre o ente pagador, banco e servidor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alienação. Venda da Folha de Pagamento. Credenciamento.

### ABSTRACT

*This article talks about the disposal, by public and private institutions, of their payroll, within a stable economic environment as well as their impact and measures adopted by the Banco Central do Brasil in exercising its regulatory activity, in order to allow free banking option. It also highlights the accreditation process conducted by the Brazilian Army as tending to align the interests of the tripartite relationship formed between the payer, the bank and the server.*

**KEY WORDS:** Sale. Payroll. Accreditation process.

### Introdução

A exploração das folhas de pagamento como fonte de receitas, em benefício de instituições públicas ou privadas, tem-se destacado como forte tendência no mercado financeiro. Tal fato ocorre devido ao grande volume de recursos circulantes que estes “ativos financeiros” envolvem, seus inúmeros destinatários

e as operações financeiras decorrentes do pagamento de salários, vencimentos, soldos, remunerações, proventos, pensões, aposentadorias, montepios e similares.

O uso da folha de pagamento como “ativo financeiro” foi viabilizado dentro de um cenário econômico estável (consolidado em 2004, após dez anos de Plano Real)<sup>1</sup>, aliado à expansão na oferta de linhas de crédito de

<sup>1</sup> O Plano Real entrou em vigor em 1º de julho de 1994.

longo prazo. Como exemplo destas, cabe citar o crédito consignado, o qual apresentou significativo crescimento a partir do final de 2003<sup>2</sup>, depois de sua regulamentação em benefício de empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Os bancos múltiplos<sup>3</sup>, pertencentes ao segmento de varejo — e que possuem, geralmente, uma extensa rede de agências com alta capilaridade pelo território nacional — são os principais atores na execução desse tipo de operação. Um de seus objetivos é aumentar a base de clientes, alavancando seus negócios com a venda de produtos, tais como cartões de crédito; cheque especial; seguros de vida, de imóveis e de veículos; planos de previdência privada; consórcios; poupança e investimentos; crédito imobiliário; crédito consignado; títulos de capitalização etc.

Isto porque as operações de “venda da folha de pagamento”, como são popularmente denominadas, envolvem, na sua quase totalidade, a vinculação de todos os servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada a um único banco. Além disso, na maioria das vezes, preveem a exclusividade na oferta de produtos bancários, como é o clássico exemplo do empréstimo com autorização de desconto em contracheque: o crédito consignado.

O tema foi questionado na esfera judicial e administrativa, seja no tocante à legalidade do objeto posto em negociação (folha de pagamento); aos efeitos provocados na esfera privada do cidadão, especialmente na qualidade de consumidor; ou mesmo no que tange à forma mais adequada de sua exploração.

A dialética abriu espaço ao debate, sendo a folha de pagamento qualificada por instituições de relevo na esfera do Poder Judiciário e Legislativo como “base de depósitos precificável”<sup>4</sup> ou mesmo como “ativo especial intangível”<sup>5</sup>, permitindo a continuidade das operações de sua “venda ou alienação”.

O presente artigo tem por escopo apresentar e analisar as questões enfrentadas por instituições públicas e privadas na celebração dos contratos com suas folhas de pagamento, bem como demonstrar o acerto e ineditismo da solução encetada pelo Exército Brasileiro, na adoção da modalidade do credenciamento dos bancos múltiplos, descartando a “venda da folha de pagamento” e revelando a moderna gestão do potencial econômico deste “ativo financeiro”.

### Folha de pagamento — natureza jurídica

Pressuposto necessário e suficiente para poder concluir pela possibilidade de exploração (alienação) de uma folha de pagamento, seja ela pública ou privada, é questionar-se a

<sup>2</sup> Relatório de Economia Bancária e Crédito. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília: 2005. p. 69.

<sup>3</sup> Bancos múltiplos são instituições financeiras públicas ou privadas que realizam operações ativas, passivas e acessórias de outras instituições financeiras, por intermédio de suas carteiras — comercial; de investimento e/ou de desenvolvimento, esta última exclusiva para bancos públicos; de crédito imobiliário; de crédito, financiamento e investimento; e de arrendamento mercantil. Organizados sob a forma de sociedade anônima, devem ser constituídos por, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento (Resolução CMN nº 2.099/1994).

<sup>4</sup> Assim definiu o ministro Eros Grau, em seu voto-vista no Agravo Regimental da Reclamação Constitucional nº 3872-6/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>5</sup> Classificação atribuída pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no julgamento do Acórdão nº 3042/2008.

respeito de sua natureza jurídica. Mas o que é uma folha de pagamento senão o somatório dos vencimentos individuais a que fazem jus os trabalhadores ou servidores de uma determinada empresa ou ente da administração pública na esfera federal, estadual, distrital ou municipal?

Essa questão foi levada a julgamento na Corte Constitucional, na qual se discutia a possibilidade da contratação direta, sem licitação, por Estado da Federação, de banco do mesmo estado. A referida modalidade tinha por amparo legal o art. 164, §3º da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, e considerava os recursos destinados à folha de pagamento como “disponibilidades de caixa”, ou seja, recursos pertencentes ao Estado, porém, sem destinação.

A contratação por essa via foi negada pelo Supremo Tribunal Federal (STF),

ao argumento de que a folha de pagamento “não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são predestinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores etc.”<sup>7</sup>.

Na hipótese, ressaltou o ministro Eros Grau:

**O Estado pode e deve racionalizar a execução dos pagamentos de que cuida, o que supõe**

sejam eles feitos por determinada ou determinadas instituições bancárias. Por outro lado, daí decorre a criação de uma base de depósitos a que o mercado atribui certo valor. Isto não pode ser ignorado no modo de produção social capitalista, onde o mercado impõe hegemonicamente sobre o social. A realidade é assim; inútil supormos que as razões de mercado não afetam a esfera estatal.<sup>8</sup> (grifamos)

E conclui o jurista, afirmando que a dita base de depósitos é “precificável”, ou seja, economicamente valorável.

Embora seja evidente a necessidade de existir de instituições bancárias oficiais, sua atividade é eminentemente privada, não

podendo constituir privilégios indevidos ou que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ou ao aumento arbitrário dos lucros.<sup>9</sup>

Em outra passagem, respondendo a consulta formula-

da pelo ministro de estado da Previdência Social — versando acerca da possibilidade de o INSS realizar procedimento licitatório junto à rede bancária, com vistas à prestação de serviços relativos à folha de benefícios da previdência social —, o Tribunal de Contas da União (TCU) entendeu serem tais recursos “um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração

*Tratando-se de folha de pagamento, o certame objetiva a contratação de instituições bancárias para realizar o pagamento dos vencimentos dos trabalhadores ou servidores de uma determinada empresa ou ente público*

<sup>6</sup> Art. 164. (...) § 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

<sup>7</sup> STF, Tribunal Pleno, Rcl-AgR 3872/DF, AG.REG.NA RECLAMAÇÃO, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 14/12/2005, DJ 12-05-2006.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Art. 173, §4º da CF/88.

econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação”<sup>10</sup> (original sem o grifo).

Destarte, imperioso concluir que a folha de pagamento é passível de exploração por intermédio de seu ente pagador, constituindo-se em uma base de depósitos economicamente precificável e, nos casos de exploração por meio de licitação, trata-se de ativo econômico-financeiro intangível, tendo em vista que a exclusividade do pagamento de empregados e servidores pode potencializar exponencialmente o valor de seu objeto.

### A licitação da folha no âmbito do Exército

Quando o assunto é contratação, especialmente sob o regime jurídico administrativo, deve-se observar o comando contido no art. 37, XXI<sup>11</sup> da Constituição Federal de 1988, bem como a Lei de Licitações e Contratos (8.666/93).

A delimitação do objeto é questão básica e fundamental a ser definida antes do enquadramento ao apropriado processo de seleção. Tratando-se de folha de pagamento, o certame objetiva, em síntese, a contratação de instituição ou instituições bancárias, como enfatizou o ministro Eros Grau, para realizar o pagamento dos vencimentos dos trabalha-

dores ou servidores de uma determinada empresa ou ente público.

De início, o tema nos remete à tradicional forma de competição, a licitação, sob a modalidade de pregão<sup>12</sup> ou leilão reverso, em que as instituições interessadas disputam entre si, por intermédio de lances sucessivos, consagrando-se vencedora a que ofertar o mais alto, impondo a fixação de um preço mínimo pelo órgão licitante, gerando, naturalmente, a proposta mais vantajosa para o ente público.

No âmbito do Comando do Exército, tal modalidade foi estudada pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e pelo Centro de Pagamento do Exército (CPEx) entre julho de 2008 e maio de 2009, culminando com o edital pronto para ser publicado.

Devido à presença do Exército por todo o território brasileiro, com militares e pensionistas distribuídos por 3.577 municípios<sup>13</sup>, o edital previa a divisão de todo o efetivo pago em três grandes áreas:

Área 1 — predominante ao Sul, abrange os comandos militares do Sul (CMS)<sup>14</sup> e do Sudeste (CMSE)<sup>15</sup>;

Área 2 — não contígua, é resultante do somatório dos territórios abrangidos pelos comandos militares do Leste (CML)<sup>16</sup> e da Amazônia (CMA)<sup>17</sup>;

<sup>10</sup> Acórdão Nº 3042/2008 - TCU - Plenário. Processo nº TC 030.658/2008-0. Grupo I; Classe de Assunto: III - Consulta.

<sup>11</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>12</sup> Instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

<sup>13</sup> Estudos datados de 08.05.2008.

<sup>14</sup> Estados do RS, PR e SC.

<sup>15</sup> Estado de SP.

<sup>16</sup> Estados do RJ, ES e MG, à exceção do Triângulo Mineiro.

<sup>17</sup> Estados de RO, AC, AM, PA, RR e AP.



Área 3 — forma um cinturão de Sudoeste a Nordeste, desde o Comando Militar do Oeste (CMO)<sup>18</sup>, passando pelo Planalto (CMP)<sup>19</sup> e findando no Comando Militar do Nordeste (CMNE)<sup>20</sup>.

Visando aumentar a competição entre os concorrentes, especialmente bancos estaduais ou com pequena rede de agências e postos de atendimento, o edital previu, ainda, a participação isolada ou organizada sob a forma de consórcios. Tal forma de associação, por outro lado, não era admitida entre instituições que possuíssem mais de 5% das agências bancárias existentes no país, obviamente para impedir a formação de pactos entre instituições com grande capilaridade, o que poderia inviabilizar a competição.

Nada obstante, uma das principais características do Exército tornou-se, sob o ponto de vista social, seu maior óbice. Presente nos mais longínquos rincões do território nacional, muitas das vezes é a Força Terrestre quem inicia a ocupação de uma região, trazendo, como consequência natural, a rede bancária. Diversos municípios da Região Amazônica, como o de Carauari, por exemplo, onde está situado o Tiro de Guerra 12/014, possui apenas um posto de atendimento bancário.

Neste contexto, a falta de disputa em alguns municípios, remetia, como solução, à existência de áreas de exclusão nos domicílios em que não estivessem disponíveis, agências ou

postos de atendimento da instituição vencedora. Em tais localidades, haveria a possibilidade de opção por instituição bancária não contratada, criando verdadeiro paradoxo, na medida em que a livre escolha do banco caberia, tão somente, aos municípios onde tal opção não fosse livre, por absoluta inexistência de rede em condições de promover sadia concorrência.

Além disso, estando cada lote de “servidores” vinculado à área de atuação de sua respectiva unidade gestora (UG), e sendo o domicílio do militar, necessariamente, no local em que serve<sup>21</sup>, as movimentações, mesmo quando por interesse do serviço, acabariam obrigando à mudança de domicílio bancário, conforme a instituição vencedora em cada área predefinida.

Em tais situações, a obrigatoriedade de mudança de instituição financeira para os militares, especial-

mente da ativa, causaria um transtorno absolutamente desnecessário, pois hodiernamente, as pessoas, utilizando-se de facilidades tecnológicas como o *home banking* e os terminais de autoatendimento, acabam mantendo suas contas em um único endereço, mesmo quando, por alguns anos, estejam em outras cidades.

Para o público inativo e, principalmente, as pensionistas, a mudança de instituição bancária, em caráter obrigatório, traria um desconforto e um elevado trabalho, pois muitas delas, senhoras de idade avançada, teriam de deslocar-se até a agência bancária,

---

*Presente nos mais longínquos rincões do território nacional, muitas das vezes é a Força Terrestre quem inicia a ocupação de uma região, trazendo, como consequência natural, a rede bancária*

---

<sup>18</sup> Estados do MS e MT.

<sup>19</sup> Triângulo Mineiro (MG), e os estados de GO, TO, além do DF.

<sup>20</sup> Estados da BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA.

<sup>21</sup> Art. 76, parágrafo único da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).



organizar documentos, enfrentar espera e, possivelmente, retornar várias vezes.

Para o CPEx, organização militar responsável pela execução do pagamento informatizado no âmbito da Força Terrestre, poderiam ocorrer inúmeros transtornos, como contas bancárias com erros, inconsistência por problemas de cadastro e impropriedades de lançamento, já que seria grande o número de novas contas abertas de uma só vez.

Todo esse complexo de situações levou o Exército Brasileiro, por intermédio da SEF e do CPEx, a não dar continuidade ao processo de “venda da folha de pagamento”, voltando a uma nova fase de estudos, sob os reflexos das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil e buscando uma solução que atendesse às suas peculiaridades.

### **A face social da livre opção bancária**

No primeiro semestre de 2006, o BACEN editou a Resolução nº 3402, que estipulou medidas para garantir aos cidadãos o direito à livre opção bancária, sem qualquer ônus, vindo a dificultar a execução de “venda da folha de pagamento”, cujo princípio básico seria a obrigatoriedade de “todos” terem sua conta bancária na instituição financeira vencedora do certame licitatório.

Em 21 de dezembro de 2006, por intermédio da Resolução nº 3.424 da referida autarquia, a citada resolução teve sua vigência prorrogada por mais cinco anos, especialmente com relação às contratações realizadas pelo setor público, visando respeitar os contratos já em curso.

Esse período foi marcado pelos leilões promovidos por empresas do porte do grupo Votorantim, JBS-Friboi, Dixie-Toga, Arcelor, Tigre, Marco Polo e Boticário<sup>22</sup>, surgindo no mundo fenomênico como fato social merecedor da tutela estatal, especialmente no que tange aos interesses coletivos do grupo, categoria ou classe de pessoas, resguardando-os da relação de consumo a ser firmada entre “banco-cliente”.

Para exercício do direito à livre opção bancária, a Resolução nº 3.402 criou um artifício, permitindo que os valores pagos ao “servidor” fossem creditados em “contas não movimentáveis por cheques, destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos”<sup>23</sup>, fazendo uma “ponte” que conduzisse o salário do banco vencedor da licitação para o banco de preferência do correntista.

No entanto, embora a medida possa garantir que o correntista escolha livremente seu domicílio bancário, não evita a obtenção dos dados pessoais dos “servidores” por parte do banco vencedor do certame licitatório. Além disso, cria a obrigação, e consequente incômodo, de o cidadão ter de abrir uma “conta de registro” em uma instituição bancária que não é da sua livre escolha.

Ademais, haveria ainda a inevitável abor-dagem do “servidor” nas dependências da instituição bancária vencedora, no momento da abertura da “conta de registro”, quando o funcionário iria trabalhar para convencê-lo a abrir uma conta corrente “com inúmeros benefícios”, mudando definitivamente o seu domicílio bancário.

<sup>22</sup> BALBI, Sandra. Banco paga até R\$ 50 mi por conta salário. Folha de São Paulo. H: Folha Pgnto V.2 Reportagens/Folha Online - Dinheiro - Banco paga até R\$ 50 mi por conta salário - 04-09-2006.mht.

<sup>23</sup> Art. 1º, Resolução nº 3.402, de 06 de setembro de 2006.

Nesses casos, uma vez aberta a “conta de registro”, é vedada a cobrança de tarifas nas “transferências dos créditos para outras instituições”<sup>24</sup>, impedindo que os contratos de exclusividade firmados entre bancos e entes pagadores onerem o consumidor final. A vedação de cobrança, porém, não afastou a possibilidade de dedução, no momento da transferência dos créditos pela instituição financeira detentora das “contas de registro”, das parcelas relativas a contratos de empréstimo, de financiamento ou de arrendamento mercantil.

Na questão relativa à exclusividade da oferta do crédito, geralmente embutida em tais contratos de “venda da folha” e de relevante valor negocial, o assunto também foi objeto de apreciação e regulamentação pelo Banco Central. Por intermédio da Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011, o BACEN vedou às instituições financeiras

a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento<sup>25</sup>.

Tais medidas, fundadas em princípios gerais da atividade econômica, da livre concorrência e da defesa do consumidor<sup>26</sup>, vieram ao encontro do interesse da sociedade, desaquecendo o mercado financeiro e diminuindo substancialmente o valor (preço) e o interesse pelas tradicionais alienações da folha de pagamento, apontando para a necessidade de uma solução tendente a harmonizar os diferentes interesses em conflito.

### O credenciamento

Se a conceituação da folha de pagamento, como base de depósitos economicamente valorável ou ativo financeiro intangível, conferiu a possibilidade de sua exploração econômica pelos entes pagadores; as medidas adotadas pelo Banco Central, por outro lado, criaram um dilema quase insuperável.

Diante do conflito aparente, como conciliar o interesse arrecadatário do ente pagador, com a exploração econômica da folha de pagamento, sem garantir ao banco comprador uma nova base de clientes ou até mesmo a exclusividade do acesso ao crédito?

Neste tópico, iremos tecer algumas considerações a respeito do credenciamento, como a alternativa encontrada pelo Exército Brasileiro para solucionar o problema, garantindo a presença de rede bancária aos militares e pensionistas em todo o território nacional, bem como seu direito de livre escolha.

O credenciamento, conceito doutrinário inovador e inédito, é espécie de **inexigibilidade de licitação**, que se dá ante a **possibilidade de contratação de todos os concorrentes**, desde que preencham os requisitos objetivos previstos no edital, garantindo, assim, a coerência entre os serviços ofertados e a necessidade pública, com amparo no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe que é “inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Ao contrário das hipóteses exemplificativas enumeradas nos incisos I a III do citado artigo 25, neste caso, a inviabilidade não se

<sup>24</sup> Art. 2º, I, §1º, II, Resolução nº 3.402, de 06 de setembro de 2006.

<sup>25</sup> Art. 1º, Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011.

<sup>26</sup> Art. 170, CF/88.

dá pela possibilidade de contratação de um só profissional, serviço ou produto exclusivo, mas, ao revés, pela oferta e massificação dos serviços disponíveis no mercado, como o da prestação de serviços bancários. É a consagração da teoria defendida pelo doutor e mestre Carlos Ari Sundfeld, a chamada “teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos”<sup>27</sup>.

Nada obstante, sua aplicação depende do cumprimento de alguns requisitos como, por exemplo, a possibilidade de contratação de todos os bancos que satisfaçam às condições exigidas e que a definição da demanda, por contratado, não seja feita pela Administração, mas pelo próprio administrado, no caso, os militares e pensionistas vinculados ao Exército.

Além disso, o objeto deve satisfazer às necessidades de contratação do ente público, desde que executado na forma definida no edital. Finalmente, o preço de mercado deve ser razoavelmente uniforme, e a fixação dos valores a serem cobrados deve ser a mais vantajosa para a instituição detentora da folha de pagamento.

A definição da demanda das instituições financeiras contratadas (IFC) pelos militares e pensionistas (servidores) revela um ponto importante na decisão pelo credenciamento, pois está em perfeita consonância com as regras contidas na Resolução BACEN nº 3.402/2006, além garantir o cumprimento do princípio da impessoalidade.

Mas quanto vale uma folha de pagamento? Qual o seu valor de mercado? Ponto nevrálgico para o sucesso do credenciamento é a chamada precificação, consubstanciada

em estudos econômico-financeiros que visam verificar a potencialidade da folha de pagamento na geração de lucros futuros aos bancos contratados.

A precificação deve considerar diversos fatores, tais como pirâmide salarial; renda média líquida; perspectiva de aumento salarial; percentual de endividamento da folha; valor médio dos contratos de empréstimo consignado em folha de pagamento; prazo médio das parcelas etc.

No caso do Exército, a primeira precificação foi realizada pela FIPECAFI<sup>28</sup>, instituição com vasta experiência no mercado financeiro, sendo posteriormente reavaliada pela Diretoria de Contabilidade do Exército, diante das mudanças ocorridas no cenário econômico.

Dentro do processo decisório enfrentado por acionistas e diretores dos bancos, a superação do dilema “pagar para manter a base de clientes x investir na retenção da base” é que vai definir se a dosagem foi satisfatória, no momento de estipular um valor para a folha de pagamento. Neste contexto, verifica-se que a possibilidade de maciça contratação de instituições bancárias, por intermédio do credenciamento, harmoniza os interesses dos órgãos gestores das folhas de pagamento com as medidas de livre opção bancária adotadas pelo Banco Central do Brasil.

### **A contratação dos bancos pelo Exército**

O processo de credenciamento dos bancos múltiplos no âmbito do Exército foi coroado de pleno êxito, não havendo sequer

<sup>27</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p.42.

<sup>28</sup> Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras.

uma instituição bancária já conveniada anteriormente que a ele não tivesse aderido.

A precificação dentro da realidade do mercado foi fundamental para permitir o equilíbrio entre interesses antagônicos, mesmo às vésperas da entrada em vigor, para o Poder Público, da Resolução nº 3.402/2006, prevista para 1º de janeiro de 2012.

Além do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Santander, Itaú-Unibanco, Bradesco, HSBC Bank Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e Citibank, o Exército ganhou também a adesão do Banco de Brasília (BRB), antes não conveniado.

O processo não envolveu a concessão de espaços para instalação de agências, postos ou terminais de autoatendimento no interior das unidades militares, embora tenha garantido a disputa, nas licitações entre as instituições financeiras credenciadas.

O contrato de credenciamento revela-se, assim, transparente, respeita as regras da administração pública no trato com o erário, incentiva a prevenção aos desvios, a repressão a fraudes e torna a instituição bancária uma importante aliada do Exército na tarefa de fiscalizar os pagamentos que realiza.

A cláusula de *marketing*, visando garantir o direito à informação ao público interessado, auxiliando-o no processo decisório de escolha da instituição bancária de sua preferência, prevê a possibilidade de remessa pelos bancos, aos militares e pensionistas, de portfólios de seus produtos, limitados ao máximo de cinco, dentro do prazo contratual de 60 (sessenta) meses.

Considerando que o endereço dos “servidores” e seus dados pessoais integram, ine-

gavelmente, parcela do direito à intimidade dos cidadãos, protegido constitucionalmente pelo art. 5º, X da Constituição Federal de 1988, nenhum endereço é divulgado, ficando o Exército, por intermédio do CPEx, responsável pela postagem do material, com custo a cargo dos bancos interessados.

É inegável que o credenciamento propicia a criação de sadio ambiente de disputa, no qual cada banco irá voltar todas as suas energias na busca da satisfação do cliente, colocando à sua disposição toda a sorte de produtos, serviços, facilidades e principalmente, o crédito, verdadeiro pulmão da economia.

O contrato prevê também o pagamento mensal e antecipado, ao Fundo do Exército, de um valor fixo por cada correntista, militar ou pensionista, desde o soldado do efetivo profissional até o general de exército. O referido valor está sujeito a correção anual pelo IPCA<sup>29</sup>, medido pelo IBGE<sup>30</sup>, ou por índice que venha a substituí-lo.

Estima-se que a folha de pagamento do Exército irá gerar, no prazo contratual de 60 (sessenta) meses, valores que poderão ser aplicados na melhoria da infraestrutura de hospitais, colégios militares, construção e reforma de próprios nacionais residenciais, além de atividades de apoio a inativos e pensionistas.

### Conclusão

Em 2008, A Secretaria de Economia e Finanças e o Centro de Pagamento do Exército receberam a missão de viabilizar a captação de recursos financeiros para a Força Terrestre com a “venda da folha de pagamento”, conceito doutrinário vigente à época no mercado.

<sup>29</sup> Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

<sup>30</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Foi um trabalho longo, dedicado, estudado profundamente e que teve pontos conflitantes, com avanços e retrocessos ao longo do processo, tendo em vista a Força Terrestre ter a 3ª maior folha de pagamento do país e envolver 88% do orçamento do Comando do Exército.

Buscando uma solução parcimoniosa, que atendesse tanto aos interesses da instituição como, e principalmente, às demandas de nosso público interno e da família militar, o Sistema SEF, por intermédio do CPEx buscou um novo conceito, uma nova doutrina, que permitisse a execução de tão importante reforço ao orçamento, chegando, então, ao ineditismo do credenciamento de bancos múltiplos para a execução da folha de pagamento.

Em 28 de junho deste ano, no Salão de Honra do Gabinete do Comandante do Exército, foram assinados os contratos com os bancos, culminando um labor que revelou a face da hodierna gestão pública: respeito ao cidadão; transparência das ações; trato correto do erário; garantia de livre opção bancária e a ação de vanguarda da Força Terrestre nas questões econômico-financeiras, que servirá de *benchmark* para a Marinha do Brasil e para a Força Aérea Brasileira, já em processo de

credenciamento de suas folhas de pagamento, utilizando nossos conceitos.

Continuar na senda de cumprir a Diretriz do Comandante do Exército é objetivo primordial da SEF e de suas organizações militares diretamente subordinadas (OMDS), principalmente em sua letra “f”, “Economia e Finanças”, que determina ao Estado-Maior do Exército, “orientar a adequação orçamentária para, em síntese, aumentar as receitas e racionalizar gastos”.

O CPEx, como OMDS e órgão executor do pagamento informatizado no âmbito do Exército, procurou, por meio de seus recursos humanos com elevado grau de especialização, tornar concreto esse intento e propiciar um mecanismo que desse flexibilidade e autonomia à Força Terrestre.

Destarte, considerando o cenário de alienação de folha de pagamento, a modalidade de credenciamento é a que melhor atende tanto o interesse arrecadatário da instituição pagadora, quanto a liberdade de escolha dos cidadãos, bem como se ajusta às imposições do Banco Central do Brasil, no exercício de regular as exigências e necessidades do mercado financeiro. ☺

# 28 de novembro de 2010

## O Dia “D” das operações contra o crime organizado no Rio de Janeiro

*Anselmo Rangel dos Anjos\**

### Introdução

O dia 28 de novembro de 2010 passará para a história da cidade do Rio de Janeiro como o Dia “D” da vitória do estado democrático de direito sobre o poder paralelo dos traficantes de drogas, que, por décadas, vem impondo o medo e cerceando o direito de ir e vir das populações carentes das diversas comunidades existentes na Cidade Maravilhosa.

Os órgãos de segurança pública, representados pelas polícias Civil e Militar do Estado, iniciaram às 7h59min a invasão do Complexo do Alemão, principal reduto da facção criminosa mais violenta do Rio de Janeiro — o Comando Vermelho.

Essa invasão só foi possível pela presença e participação efetiva das Forças Armadas e de outros órgãos federais, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, representando a união de esforços dos três níveis de poder: União, Estado e Município.

Desde o dia 26 de novembro, foram mais de 2.700 homens empregados na operação, sendo 800 da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército Brasileiro, 300 policiais federais, 150 policiais do Batalhão

de Operações Especiais (BOPE), mais de 200 policiais da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), além de três helicópteros blindados (FAB, Polícia Militar e Polícia Civil), seis viaturas blindadas de transporte de pessoal (VBTP M113) e um carro sobre lagarta anfíbio (CLANF), do Grupamento de Fuzileiros Navais, equipamentos de visão noturna da Marinha do Brasil, viaturas blindadas de transporte de pessoal (VBTP) Urutu e viatura blindada de combate (VBC) Cascavel do 15º Regimento de Cavalaria Mecanizado do Exército, bem como Viaturas Blindadas do BOPE e da Polícia Civil, conhecidas popularmente como “caveirões”.

Por outro lado, contabilizaram-se em torno de 600 a 700 traficantes homiziados no complexo de 12 comunidades do Alemão, os quais dispunham de grande quantidade de armamento e munições de diversos calibres, além de contar com total conhecimento do terreno. O lugar se caracterizava por concentração de construções destinadas à moradia, vias de acesso restritas para a maioria dos veículos, campos de tiro e observação muito reduzidos e um emaranhado de becos e vielas que dificulta-

\* O autor é tenente-coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro e mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Possui o Curso de Estado-Maior Combinado da Escola Superior de Guerra. Atualmente, é instrutor da Seção de Operações Conjuntas da ECEME. (anselmorangel@ig.com.br)

va a progressão e a orientação por parte das tropas. Todo esse cenário fazia os órgãos de segurança pública e a sociedade em geral acreditarem que os criminosos dominavam um território inexpugnável.

A seguir, será apresentada uma síntese dos principais fatores que contribuíram para o sucesso da operação realizada no Complexo do Alemão, bem como observações realizadas pelo autor e oportunidades de melhoria para futuras ações.

## Desenvolvimento

### Fatores que contribuíram para o sucesso da operação

#### 1) Pronta resposta aos ataques de terror na cidade do Rio de Janeiro

Na tarde do dia 21 de novembro, três automóveis foram parados por seis bandidos na Linha Vermelha. Armados de fuzis, os marginais obrigaram motoristas e acompanhantes a descer dos carros. Em um gesto inesperado, atearam fogo em dois veículos e, antes de fugir, dispararam uma rajada de tiros contra uma viatura da Aeronáutica que passava pelo local.



Figura 1 – Ônibus incendiado na Avenida Presidente Vargas  
Fonte: [www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 26 nov. 2010)

Cabines da Polícia Militar foram metralhadas na Zona Norte, e bairros inteiros

tomados por tiroteios, obrigando o comércio a baixar as portas e as escolas a liberar os alunos.

Estava dada a senha para uma sucessão de arrastões e ataques a veículos particulares, ônibus e vans, que transformou o Rio de Janeiro em um campo de batalha nos últimos dias do mês de novembro, espalhando o medo entre a população e aumentando a dúvida sobre a capacidade de o Rio sediar com segurança os jogos da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Segundo dados divulgados pelo *site* da Polícia Militar (PM), no período de 21 a 28 de novembro, constaram 101 veículos incendiados na região metropolitana do Rio de Janeiro, sendo 57 carros, 29 ônibus, seis caminhões, cinco vans, duas motos, uma Kombi e uma sucata.

Por meio desses ataques, os traficantes tinham a nítida intenção de aterrorizar a população da cidade e de aumentar a visibilidade de suas ações por meio da divulgação de imagens na mídia nacional e internacional, tudo com a finalidade de intimidar a Secretaria de Segurança e testar a efetividade do planejamento de combate ao tráfico.

O terrorismo que antecedeu a invasão da Vila Cruzeiro no dia 25 de junho já era uma manifestação de desespero dos traficantes diante dos golpes certos que o poder público lhes estava desferindo.

Essas ações, clara reação à instalação das unidades de polícia pacificadora (UPPs), contribuíram para a antecipação das operações de conquista da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão, cuja ocupação já havia sido planejada, porém com execução somente prevista para o segundo semestre de 2011.

Na verdade, o tiro dos bandidos saiu pela culatra, tendo em vista que eles não es-

peravam uma reação tão rápida e efetiva dos órgãos policiais. Além disso, a sociedade, atemorizada com a série de atentados, uniu-se e passou a dar total liberdade e a apoiar todas as operações realizadas para o restabelecimento da lei e da ordem na cidade.

## 2) Ocupação da Vila Cruzeiro

O estopim para a invasão das favelas na Penha foi a série de ataques, em toda a cidade, comandada por criminosos que lá se refugiavam.

No dia 25 de novembro, iniciou-se a ocupação da Vila Cruzeiro. Depois de esboçarem uma rápida reação, cerca de 200 bandidos fugiram, subindo a Serra da Misericórdia e seguindo para o vizinho Morro do Alemão. Alguns deles ficaram feridos.

Os bandidos não contavam que a polícia, até então combatendo os ataques nas ruas do Rio, fosse atrás do inimigo em sua fortaleza e invadissem a favela, que era considerada inexpugnável.

Os traficantes, chefiados pelo temido Fabiano Atanázio, o "FB", sucumbiram à estratégia adotada pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro.

A quadrilha, utilizando uma tática que estava sendo bem-sucedida, espalhou barricadas de pneus em chamas, caminhões e carros pelas vielas, tendo em vista que, no dia anterior, durante uma operação em favela vizinha à Vila Cruzeiro, os "caveirões" da PM ficaram pelo caminho, com os pneus estourados.

Mas essas barreiras não foram suficientes para parar os blindados sobre lagartas da Marinha.

Para especialistas de segurança pública, a tomada da Vila Cruzeiro pelas forças policiais do Rio, com o apoio dos blindados dos fuzileiros navais, em muito lembrou uma tática usada com sucesso nos três primeiros anos da Segunda Guerra Mundial pelas tropas alemãs, a chamada *Blitzkrieg*<sup>1</sup>, cujos elementos essenciais eram o efeito surpresa, a rapidez da manobra e a brutalidade do ataque.

O esperado confronto, que poderia durar horas, no entanto, não ocorreu. Uma intensa troca de tiros marcou a entrada da PM, mas, em seguida, os criminosos silenciaram as armas e começaram a fugir pela mata.

A fuga do bando da Vila Cruzeiro para o Complexo do Alemão foi transmitida ao vivo pelo helicóptero da Rede Globo, o que causou grande impacto na população, aumentando a liberdade de ação da Secretaria de Segurança Pública e consolidando a ideia de que, naquele momento, os criminosos já se encontravam desarticulados e desorganizados.

A partir da conquista da Vila Cruzeiro, o próximo objetivo era o Complexo do Alemão. Para que a operação fosse bem-sucedida, seria necessário o emprego de grande efetivo para o cerco de todos os acessos, o que não seria possível somente com a participação das forças policiais.

## 3) Participação das Forças Armadas

Nessa operação "conjunta", em apoio às operações policiais de investimento à localidade, coube ao Exército Brasileiro realizar o cerco do Complexo do Alemão e o intercâmbio de inteligência. A Marinha e a Força Aérea

<sup>1</sup> Termo alemão para guerra-relâmpago — foi uma doutrina militar que consistia em utilizar forças móveis em ataques rápidos e de surpresa, com o intuito de evitar que as forças inimigas tivessem tempo de organizar a defesa.



incumbiram-se do suporte logístico, por meio do uso de viaturas blindadas de transporte de pessoal dos Fuzileiros Navais e aeronaves de asa rotativa, respectivamente.

A operação de invasão da Vila Cruzeiro contou com a participação das viaturas da Marinha em colaboração às ações do BOPE, que conseguiram, de forma inédita e com forte proteção blindada, ultrapassar obstáculos lançados ao longo dos principais acessos e se aproximar decisivamente dos criminosos, forçando-os a abandonar as suas, até então, intransponíveis posições defensivas e fugir em bando para o Complexo do Alemão.

Durante a conquista dessa comunidade, ao esmagarem obstáculos, como blocos de concreto, restos de trilhos de trem e até carros e um caminhão queimado, colocados pelos traficantes em ruelas estratégicas, os blindados fizeram em quatro horas um trabalho que poderia levar uma semana, contribuindo significativamente para a abertura do prosseguimento das forças de segurança em direção ao objetivo principal.

No dia 26 de novembro, à meia-noite, o Comandante do Exército recebeu do ministro da Defesa a missão de cercar o Complexo do Alemão, atribuindo-a ao Comando Militar do Leste (CML).

O General Adriano, Comandante Militar do Leste, decidiu empregar 800 militares da Brigada de Infantaria Paraquedista, que se deslocaram para o Complexo do Alemão e ocuparam, em menos de doze horas, os principais acessos das comunidades, possibilitando, dessa forma, que a Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro concentrasse todo o seu efetivo policial na ação decisiva de invasão.



Figura 2 – Blindados da Marinha em apoio ao BOPE  
Fonte: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>  
(acesso em 14 dez. 2010, edição 2193 – ano 43 – de 01 dez. 2010)

As forças eram compostas por dois efetivos distintos, um formado por militares e outro, por policiais. O Exército comandou e coordenou as ações de cerco, enquanto a Secretaria de Segurança Pública se encarregou das ações de investida sobre a localidade e missões de busca e apreensão, não havendo, portanto, qualquer subordinação entre ambas as partes.

Além dessas ações, também houve efetiva troca de informações por meio da integração dos sistemas de inteligência.

Em mensagem recebida pelo autor por meio de correio eletrônico, o general Pinto Silva<sup>2</sup>, no texto sobre o “Emprego do Exército no Rio de Janeiro”, afirma que, para a Força Terrestre, tratou-se de uma operação de garantia da lei e da ordem (GLO), enquadrada

<sup>2</sup> General de exército R1 Carlos Alberto Pinto Silva - ex-comandante de Operações Terrestres (COTER) e ex-comandante militar do Sul e do Oeste.

em um ambiente típico de conflito de um Estado contra grupos não estatais (criminosos), os quais se vêm rotulando de “novas ameaças”. A tropa atuou em uma batalha não convencional, urbana, com grande probabilidade de enfrentar grupos de atores cuja intenção era abater a força de vontade da sociedade, a credibilidade dos governos e a eficiência dos órgãos de segurança pública. Em outras palavras, tratou-se de um “ambiente assimétrico”.

Para o general, o Exército encontrou-se diante, mais uma vez, de uma situação determinada pelos três pilares básicos que sustentam a preparação e o emprego de forças, segundo a sua destinação constitucional: a vontade política (decisão), as capacidades e o respaldo legal.

A vontade política ficou bem definida quando o governador do Rio de Janeiro solicitou ao presidente da República, por meio do ministro da Defesa, o apoio das Forças Armadas, sendo prontamente atendido.

As capacidades ficaram caracterizadas pelo emprego de Fuzileiros Navais e tropas da Brigada de Infantaria Paraquedista, regularmente preparados e adestrados para enfrentar as novas ameaças. Desses militares, em torno de 60% já haviam participado da MINUSTAH<sup>3</sup>, a qual lhes conferira experiência na conquista e manutenção de territórios ocupados por traficantes.

O respaldo legal é que pode ser considerado questionável nessa operação, tendo em vista que, para empregar as Forças Armadas, o mais recomendado seria a decretação do estado de defesa, conforme previsto no Art. 136 da Constituição Federal<sup>4</sup>.



Figura 3 – Comandante do Exército inspeciona tropas paraquedistas no Alemão

Fonte: [www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 03 dez. 2010)

Entretanto, a atuação da tropa foi amparada pelos §§ 2º, 3º e 4º do Art. 15 da Lei Complementar Nr 97, de 09 de junho de 1999, que trata das Normas Gerais para a Organização, o Preparo e o Emprego das Forças Armadas, e pelos Art. 3º, 4º e 5º do Decreto Nr 3.897, de 24 de agosto de 2001, que trata do Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, cujo teor é o seguinte:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

<sup>3</sup> Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

<sup>4</sup> “O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.” (Art. 136 da Constituição Federal)

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas.

§ 1º Tem-se como controle operacional a autoridade que é conferida a um comandante ou chefe militar para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais que se encontrem sob esse grau de controle, em tal autoridade não se incluindo, em princípio, assuntos disciplinares e logísticos.

§ 2º Aplica-se às Forças Armadas, na atuação de que trata este artigo, o disposto no *caput* do art. 3º anterior quanto ao exercício da competência, constitucional e legal, das Polícias Militares.

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

#### *4) Participação das polícias civil e militar do Rio de Janeiro*

A atuação eficiente e coordenada dos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro, desde o combate inicial aos ataques de terror até a conquista dos complexos da Penha e do Alemão, foi o fator primordial do sucesso das operações, transformando-se em motivo de grande orgulho e admiração da sociedade carioca e de toda a população brasileira, que se uniram em apoio irrestrito às ações policiais.

A Secretaria de Segurança procurou sempre atuar em duas frentes: uma de combate, recuperando territórios do tráfico; e outra, de inteligência, atingindo os bens dos traficantes para enfraquecê-los financeiramente.

Assim, após a retomada das favelas da Vila Cruzeiro, na Penha, a Polícia Civil desencadeou uma operação para enfraquecer a quadrilha formada por parentes, contadores e advogados dos principais chefes do tráfico no Rio, os quais seriam os articuladores dos ataques na cidade.

Entretanto, o objetivo número um dos policiais era a conquista do Complexo do Alemão, considerado como um empório do tráfico de drogas e de armas, tendo em vista sua relativa proximidade a grandes acessos, fossem eles rodoviários (Avenida Brasil e linhas Amarela e Vermelha), marítimos (Baía de Guanabara) ou aéreo (Aeroporto Internacional Tom Jobim), tudo associado ao crescimento desordenado, à geografia do local e à ausência histórica de policiamento.

Porém, antes da invasão propriamente dita, na tentativa de evitar um banho de sangue, o Comando-Geral da Polícia Militar estabeleceu, no dia 27 de novembro, um ultimato para que 600 bandidos refugiados no Alemão depusessem as armas e se rendessem.

Houve, por meio do cerco estabelecido pelos paraquedistas do Exército, proibição de acesso de qualquer pessoa ao morro a partir das 19h30min.

O recado foi direto: a rendição seria possível, em segurança, dentro das normas internacionais – com as mãos e fuzis na cabeça.

Com o término do ultimato, aproximadamente às 07h59min de 28 de novembro de

2010, o Dia “D” das operações “conjuntas” contra o crime organizado no Rio de Janeiro, o sinal verde para a invasão foi dado quando o helicóptero da Polícia Civil começou a sobrevoar o Complexo do Alemão, e os agentes da aeronave revidaram, com tiros, o ataque dos bandidos.

Os policiais civis iniciaram a incursão na favela e, minutos depois, a Polícia Militar entrou em ação. Pelas ruas das comunidades, a tropa conquistou dois quilômetros em 15 minutos.

Às 8h12min, a polícia já controlava a região conhecida como Areal, área central do morro, cuja conquista era considerada essencial para o sucesso da operação. O chefe da Polícia Civil, Allan Turnowski, disse que a tomada do Areal foi mais rápida do que o esperado. Segundo ele, os agentes encontraram as ruas e vielas desertas nesse primeiro momento da ocupação.

Após a conquista do Areal e da região conhecida como Coqueiro, foi a vez de os blindados participarem ativamente da missão. Os CLANF, cedidos pelos Fuzileiros Navais, entraram pela Fazendinha, que fica em outro lado do Complexo do Alemão, a partir das 8h40min. Os veículos foram usados para levar mais policiais para dentro da favela, apertando o cerco aos traficantes. Este apoio prestado pela Marinha do Brasil foi fundamental, apesar de restrito apenas ao uso dos blindados e seus condutores.

Como resultado das operações em todo o Complexo, antes controlado por 600 bandidos, foram apreendidas cerca de 40 toneladas de maconha, 200 quilos de cocaína, 30 quilos de crack, 1.400 frascos de lança-perfume, 200 pistolas, 1.200 fuzis, 34 metralhadoras, sendo

nove Mtr .30, 178 granadas, seis bombas artesanais, 10.000 cartuchos de diversos calibres, 50 coletes à prova de balas, um laboratório para o refino de drogas e dezenas de motocicletas roubadas e abandonadas. Essa foi considerada a maior apreensão da história da corporação no estado.

Grande parte desse material estava guardada em tonéis de plástico enterrados a dois metros de profundidade, prática usada pelas FARC<sup>5</sup>.

Ao todo, 133 pessoas foram presas desde o início das operações, das quais 21 são menores.

A quantidade de drogas apreendidas, armas, carros e motocicletas dá a dimensão do golpe sofrido pelos traficantes em sua fonte de renda. Foi atingido principalmente o Comando Vermelho — maior facção criminosa do Rio — que ficou enfraquecido e desarticulado.

A imagem do traficante “Zeu”<sup>6</sup> correu o mundo e ilustrou de forma incontestável



Figura 4 – Policiais civis iniciam a invasão do Complexo do Alemão

Fonte: [www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 29 nov. 2010)

<sup>5</sup> Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

<sup>6</sup> ZEU — um dos criminosos condenados pela morte do jornalista Tim Lopes, da TV Globo.

a humilhante situação na qual se encontram, agora, alguns dos criminosos mais perigosos do país. A queda da fortaleza do tráfico no Conjunto de Favelas do Alemão, na Zona Norte do Rio, foi emblematicamente simbolizada pela figura do criminoso sujo, sem camisa e com a bermuda molhada pela própria urina.

Com isso, observou-se que a estratégia da polícia superou o terror dos traficantes. As forças de segurança precisaram apenas de cerca de uma hora para retomar o Complexo do Alemão e devolver a tranquilidade aos moradores dos 12 morros da região.

Emocionado, assim disse, no fim do dia 28 de novembro, o secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame: “o Alemão era o coração do mal” — traduzindo em poucas palavras o significado da vitória.

##### *5) Participação de outros órgãos federais, estaduais e municipais*

A Polícia Federal cedeu 300 agentes e um avião para o transporte dos presos.

Em uma ação conjunta com a Polícia Civil, a Secretaria de Ordem Pública do Estado do Rio de Janeiro (Seop) e a Secretaria Municipal de Conservação retiraram os rastros deixados pelos ataques feitos por bandidos em toda a cidade.

Mais de 50 reboques da Seop trabalharam em diversos pontos da cidade. Foram removidos até o dia 26 de novembro trinta e dois veículos. Além disso, cem homens da Comlurb e da Rioluz, com 17 caminhões e duas pás mecânicas, deram apoio à população e aos policiais. As ações envolveram retirada de entulhos, desobstrução de vias e restabelecimento da iluminação nos locais das operações.



Figura 5 – Armas, munição e drogas apreendidas  
Fonte: [www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 01 dez. 2010)

Estabelecimentos irregulares em cima das calçadas foram derrubados. Após a ocupação dos Complexos da Penha e do Alemão, foram feitos mutirões para levar a legalidade e a ordem a esses lugares.

Cabe destacar a participação efetiva da Polícia Rodoviária Federal, que realizou revistas em ônibus, vans, caminhões e táxis nas rodovias Presidente Dutra, Washington Luiz e BR-101, com o objetivo de evitar a fuga de bandidos que tentavam escapar do Complexo do Alemão.

Também houve apoio dos órgãos de saúde pública. A guerra anunciada na Vila Cruzeiro fez com que o secretário estadual de Saúde, Sérgio Cortes, despachasse no Hospital Getúlio Vargas. Médicos-bombeiros foram deslocados para a unidade, e um verdadeiro centro de atendimento de guerra foi criado para atender feridos.

Pelo mesmo motivo, a Unidade de Pronto Atendimento do Parque Ary Barroso, na Penha, ganhou o reforço de mais macas e novas unidades de terapia intensiva.



### 6) Participação da justiça

Segundo o Desembargador Luiz Zveiter, presidente do Tribunal de Justiça do Rio, o Estado conseguiu dificultar e até mesmo impedir que houvesse qualquer diálogo entre as quadrilhas e seus respectivos comandos, através de ações que envolveram as secretarias de estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Ministério Público, o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça.

Esse ruído nas comunicações dos traficantes contribuiu para o enfraquecimento da cúpula do crime. Com a transferência de Marcinho VP para Porto Velho, por exemplo, toda a estrutura que ele tinha conseguido erguer no Paraná para se comunicar foi quebrada, gerando instabilidade na quadrilha.

Outras medidas importantes da justiça foram a expedição de treze mandados de prisão e onze de busca e apreensão; a decretação da prisão de advogados dos traficantes, por servirem como pombos-correios dos bandidos; além da determinação do confisco de onze imóveis e cinco carros dos criminosos.

A prisão de familiares e "laranjas" dos bandidos também contribuiu para o enfraquecimento financeiro do crime organizado. Acusada de lavagem de dinheiro, Viviane Sampaio, mulher do Polegar, chefe do tráfico na Mangueira, foi presa em seu apartamento, na Barra.

A transferência de 10 bandidos, acusados de atear fogo a veículos, para o presídio de segurança máxima de Catanduvas, no Paraná, também foi autorizada pela Justiça a pedido do governador Sérgio Cabral.

No dia 24 de novembro, outros oito traficantes, supostamente ligados aos ataques, que estavam no Complexo Penitenciário de Bangu, também foram levados para Catanduvas.



Figura 6 – Participação da Polícia Rodoviária Federal  
Fonte: [www.oglobo digital.com.br](http://www.oglobo digital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 26 nov. 2010)

Por fim, ressalta-se a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio (OAB-RJ), que decidiu suspender temporariamente as licenças de três advogados suspeitos de repassarem informações de traficantes presos a integrantes de quadrilhas que teriam participado dos ataques de terror no estado.

Esses advogados ficaram impedidos de exercer a profissão por 90 dias, até o fim do processo, que pode ter culminado com a sua exclusão da OAB-RJ.

### 7) Participação da imprensa

A imprensa desempenhou papel fundamental por meio de uma intensa cobertura ao vivo e acompanhamento das ações, bem como na elucidação dos fatos, na confirmação de informações e no desmentido de boatos, contribuindo para a redução da possibilidade de exploração, por parte dos criminosos, de seus êxitos e de eventuais fracassos da tropa, sobretudo os que poderiam produzir efeitos contíguos no seio da população, tendo em vista que notícias de ataques e tiroteios não confirmados ajudavam a alimentar o terror.

Também serviu como um nobre canal de veiculação para ações de comunicação social e operações psicológicas, cabendo destacar as

chamadas para o Disque-Denúncia, o apoio ao ultimato dado pelo Comando-Geral da PM para a rendição dos traficantes e a cobertura das ações de blindados e de demais demonstrações de força dos policiais.

As imagens da fuga de centenas de bandidos feitas pelo helicóptero da TV Globo e mostradas ao vivo, por volta das 15h do dia 25 de novembro, causaram perplexidade. Foram cenas inéditas, que deram o tom ainda mais forte à guerra travada na Vila Cruzeiro, na Penha.

A cobertura da mídia mostrou que a sociedade e as instituições de segurança uniram-se contra a onda de violência que banhou o Rio nos últimos anos, graças à disputa de território entre as três facções criminosas: Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando (TC) e Amigos dos Amigos (ADA).

Além disso, cabe destacar que a Internet, os jornais e as emissoras de TV e rádio contribuíram decisivamente para a manutenção da autoestima e do moral elevados das forças de segurança e dos militares que participaram das operações, explicitando a alegria e a emoção de quem dedicou horas de trabalho, energia e sacrifício em benefício do restabelecimento da ordem em áreas esquecidas pelo poder oficial há décadas.

#### *8) Instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)*

A instalação, de forma pacífica, da primeira UPP ocorreu no morro Dona Marta, em Botafogo, no mês de dezembro de 2008. Houve total apoio da comunidade, porém um descrédito da sociedade quanto à permanência e à efetividade do policiamento.

Após alguns meses de ocupação, percebeu-se uma nítida redução dos índices de criminalidade nos arredores da comunidade,

bem como em vários pontos de Botafogo, contribuindo, inclusive, para a valorização patrimonial dos imóveis daquele bairro.

Símbolo do programa, o Dona Marta vive hoje uma outra realidade. Sem nenhum homicídio registrado nos últimos dois anos, a favela teve suas vias nomeadas e seus casebres numerados. A ação, elementar, reinseriu 6.000 pessoas no mercado consumidor. Agora, elas têm conta de luz e podem abrir um crediário nas grandes redes de varejo.

A comunidade passou a ser visitada por turistas nacionais e internacionais, alimentou pautas de reportagens para órgãos de imprensa de diversos países, além de abrigar gravações de filmes, novelas e videocliques.

A partir do sucesso alcançado no Dona Marta, observou-se que era possível ampliar esta ação para outros locais.

Nos anos de 2009 e 2010, houve a instalação de mais 12 UPPs nas seguintes comunidades: Cidade de Deus, Batan, Babilônia e Chapéu Mangueira, Tabajaras e Cabritos, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, Providência, Borel, Formiga, Andaraí, Turano, Salgueiro e Macacos.

A instalação das UPPs permitiu que uma população aproximada de 200 mil pessoas estivesse livre do fuzil. Se for aumentado o perímetro de influência da ocupação, este número pode atingir 500 mil. Pode-se ver isso com a redução da criminalidade, com o retorno das crianças às escolas e com o fomento do comércio.

Na Cidade de Deus, em Jacarepaguá, a Escola Municipal Pedro Aleixo, que tinha, antes da ocupação, um ponto de tráfico nos seus arredores, registrou, após instalação de UPP, aumento de 30% na frequência de alunos e de 40% nas matrículas.

Muitos morros foram retomados sem o disparo de um único tiro. Apesar das críticas,



Figura 7 – Fuga dos bandidos para o Complexo do Alemão  
Fonte: [www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br) (acesso em 14 dez. 2010, edição de 26 nov. 2010)

o cronograma da Secretaria de Segurança seguia no ritmo inicialmente estabelecido, sem a previsão de um confronto mais intenso em curto prazo. A ideia era formar mais soldados, pacificar outras regiões, a exemplo da Tijuca e da Zona Norte, para depois enfrentar os bandidos em seus principais redutos: os complexos da Penha e do Alemão.

As UPPs cumprem o papel tático de asfiliar economicamente as quadrilhas, ao mesmo tempo em que permitem à polícia criar laços com os moradores. E, estrategicamente, esses batalhões avançados abrem espaço para o poder público, enfim, realizar programas de inclusão social, através de serviços de infraestrutura, educação, saneamento, saúde, lazer etc.

Esse é apenas um pilar de um projeto bem mais amplo, que pressupõe a intervenção do Estado em demandas sociais crônicas, cujo acúmulo relegou inúmeras regiões à exclusão da cidadania e ao consequente domínio da criminalidade.

#### 9) Disque-Denúncia

Em 25 de novembro, o Disque-Denúncia bateu o recorde de atendimento. Segundo o coordenador do serviço, Zeca Borges, no dia 24 de novembro, o número de denúncias já era o maior registrado em 15 anos de existência, com

854 chamadas. No dia 25, por volta das 22h, a marca dos mil atendimentos foi ultrapassada.

Desde o dia 21 de novembro, quando começaram os ataques, com carros sendo incendiados na cidade, até o dia 28, data da invasão do Complexo do Alemão, o órgão já havia contabilizado 4.672 denúncias.

No dia 28 de novembro, a coordenadoria do Disque-Denúncia recebeu diversas ligações, sendo que a maioria delas havia partido de moradores das comunidades invadidas pelas forças de segurança.

A população denunciou locais de esconderijo de bandidos, de armas e de drogas, informando também que traficantes tentariam fugir do Alemão por tubulações de esgoto, instaladas pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Quando os moradores percebiam que a polícia estava com dificuldades para achar o local indicado por eles, voltavam a ligar com novas informações.

Mas a colaboração da população não ficou restrita ao uso do telefone. Muitos moradores não se intimidaram e passaram informações pessoalmente. As pessoas faziam suaves gestos com as mãos, movimentos com os olhos e sinalizavam com a cabeça em direção a possíveis esconderijos.

Com isso, observou-se que a sociedade, por meio dessa mudança de comportamento, incorporou a necessidade de estar ao lado do poder público, tendo em vista que, em incursões anteriores, os policiais tinham muita dificuldade de contato com a população da favela, que, por medo, sequer olhava para eles.

#### 10) Apoio da população

Nas esquinas e em frente às lojas e prédios, as pessoas se agrupavam e, como



se estivessem nas salas de cinema assistindo ao sucesso *Tropa de Elite 2*, aplaudiam e gesticulavam, demonstrando apoio. Cena rara em operações desse tipo, alguns moradores deixaram suas casas para oferecer água aos agentes de segurança.

Policiais de outros estados e até aposentados, militares da reserva, se apresentaram voluntariamente para trabalhar nas operações de combate ao crime organizado.

Depois do terror e do espanto diante das notícias sobre a guerra entre policiais e traficantes no Rio, cariocas e fluminenses, anônimos ou famosos, amplificaram uma corrente de solidariedade à população e às forças policiais. Aos poucos, a onda de boatos na Internet deu lugar a mensagens de paz.

Até mesmo um menino de oito anos, que havia sido baleado por se recusar a incendiar um carro por ordem de traficantes do Jacarezinho, demonstrou que a população não aceita mais o controle de bandidos na favela.

Manifestações de apoio à ação das forças de segurança durante a ocupação do Morro do Alemão dominaram as redes sociais. Milhares de pessoas usaram a Internet para demonstrar solidariedade à polícia com mensagens de otimismo e esperança. A retomada emblemática de uma área antes dominada por traficantes fez despertar o orgulho carioca.

Uma pesquisa do IBOPE, feita entre os dias 27 e 29 de novembro, mostrou que 88% dos moradores do Rio aprovaram as medidas do governo para conter os ataques dos bandidos e 82% da população confiavam na capacidade da polícia de reprimir as ações dos criminosos, enquanto 93% eram favoráveis à participação das Forças Armadas nas operações.

### 11) Exploração das considerações civis

Os métodos de planejamento de comando contemplam cinco fatores da decisão: missão, inimigo, terreno, meios e tempo. Atualmente um sexto fator vem sendo incorporado ao estudo de situação do comandante: as considerações civis.

A exploração desse último fator ficou bastante evidenciada, tanto na Vila Cruzeiro quanto no Alemão, ao se evitarem a todo custo os danos colaterais à população local, cujos efeitos negativos poderiam comprometer seriamente o andamento e o sucesso das operações.

O general Álvaro de Souza Pinheiro<sup>7</sup>, em seu artigo sobre *As considerações civis, o terreno humano e o conflito do século XXI*, afirma que, em um ambiente operacional caracterizado pela presença de forças irregulares, hostis e aliadas, dispersas em meio às comunidades da população local (caso do Complexo do Alemão), essas pessoas passam a ter uma relevância ímpar para a consecução bem-sucedida dos objetivos estratégicos, operacionais e táticos estabelecidos pelos diferentes níveis de comando.

Nesse mesmo artigo, o general Álvaro também diz que, cada vez mais, torna-se impositivo o domínio de conhecimentos específicos sobre as culturas, percepções, valores, crenças e interesses, bem como os seus reflexos nos processos de tomada de decisão de indivíduos e grupos. É o “terreno humano” ganhando uma relevância que, não raro, sobrepuja o terreno fisiográfico, confirmando, de forma inequívoca, que **a dimensão psicossocial é a essência dos conflitos do século XXI.**

O conhecimento sobre os grupos sociais presentes e seus interesses, crenças, líderes e fatores motivadores de comportamentos gru-

<sup>7</sup> General de brigada R1 do Exército Brasileiro, analista militar, especialista em operações especiais, guerra irregular e operações contraterrorismo.

pais e individuais, tornou-se absolutamente imprescindível nos conflitos armados atuais.

Para isso, observou-se, nos planejamentos, uma preocupação quanto ao atendimento médico-hospitalar de emergência, à assistência social para os moradores desalojados, à suspensão de aulas nas escolas, ao fechamento do comércio, ao isolamento da área para o trânsito de veículos, à interdição do espaço aéreo sobrejacente e ao atendimento integral dos preceitos legais dos direitos humanos.

Quarenta leitos foram reservados no Hospital Estadual Getúlio Vargas, na Unidade de Pronto-Atendimento (UPA) da Penha e no Hospital de Campanha, instalado em Del Castilho, para as possíveis vítimas dos confrontos no Alemão e Vila Cruzeiro. Além disso, a Cruz Vermelha ofereceu 200 voluntários socorristas para ajudar na emergência de hospitais.

Entretanto, ao contrário do que se temia, o banho de sangue não aconteceu. Como prometido pelas forças policiais, depois de 24 horas de um ultimato em que se aguardou a rendição dos bandidos, o território foi ocupado sem ferir um inocente sequer. Nas baixas, três mortos, apenas do lado dos criminosos, confirmando a eficiência da exploração das considerações civis nos planejamentos realizados para essa operação.

#### 12) *Exibição dos filmes Tropa de Elite 1 e 2*

O carioca, seja “do asfalto” ou “do morro”, é um povo acostumado, por diferentes razões, a associar a polícia com suborno, violência, medo e insegurança.

O sucesso dos filmes *Tropa de Elite* ajudou a desmitificar as entranhas do trabalho

policial, aproximando-o da sociedade. Por meio do capitão e do coronel Nascimento, personagens, respectivamente, de *Tropa de Elite 1* e 2, José Padilha, diretor de cinema e roteirista dos dois filmes, e Rodrigo Pimentel<sup>8</sup> elevaram os soldados do BOPE à condição de heróis populares, além de revelar as mazelas da população de comunidades carentes do Rio de Janeiro submetidas ao jugo de bandos de criminosos, sejam eles traficantes de drogas ou milicianos.

A repercussão positiva dos filmes na imprensa e a grande audiência e aceitação por parte do público, particularmente o *Tropa de Elite 2*, em cartaz nos cinemas por ocasião dos confrontos, garantiram o aumento da liberdade de ação dos órgãos de segurança pública, contribuindo significativamente para o sucesso das operações.

#### 13) *Criação de uma Central Integrada de Inteligência*

A ideia de centralizar os serviços de inteligência agilizou a tomada de decisões. A Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro montou em sua sede, na Central do Brasil, um centro integrado dos órgãos de segurança para aprimorar o trabalho de análise das informações e tentar neutralizar com mais rapidez eventuais ataques.

Reuniram-se desde 26 de novembro pela manhã, em uma sala desse centro, representantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, das polícias Civil, Militar e Federal, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), da Guarda Municipal, da Polícia Rodoviária Federal, da Subsecretaria de Inteligência, do

<sup>8</sup> Jornalista e ex-capitão do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Rio de Janeiro, inspirador dos personagens capitão e coronel Nascimento dos filmes *Tropa de Elite 1 e 2*, e comentarista de segurança da TV Globo.

Disque-Denúncia e da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

O encontro de diversos sistemas em um só lugar permitiu que se tivesse uma avaliação aperfeiçoada das informações, contribuindo para a execução sinérgica das ações policiais de forma mais eficiente e coordenada em cada situação.

### **Oportunidades de melhoria**

Quanto à ocupação da Vila Cruzeiro, entende-se que há oportunidade de melhoria. A entrada, em força, nessa comunidade mereceria aprimoramentos, tendo em vista que jamais poderia ter sido realizada sem “cercar” todo o conjunto. Com isso, os traficantes fugiram.

Alguns questionamentos quanto ao planejamento para evitar a fuga poderiam ser feitos por especialistas em operações militares, tais como:

- ocuparam, inicialmente, as alturas?
- isolaram todo o conjunto?
- cercaram?
- investiram em todas as direções?

Assim, observa-se que, para essa operação ser bem-sucedida, é fundamental a aplicação do princípio de guerra da massa. Isso não ocorreu.

Quanto ao apoio da Justiça, após toda a operação realizada no sentido de conter a onda de violência no Rio, o Governo Federal precisa intensificar o isolamento dos presos que, mesmo encarcerados, coordenam ataques do lado de fora das cadeias; além disso, necessita também acelerar a aprovação de projetos de lei que tipifiquem o crime organizado e a lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, o ministro da Justiça, Luiz Paulo Barreto, já pediu, inclusive, a elaboração de um estudo para mudar a norma que prevê o chamado Regime Dis-

ciplinar Diferenciado (RDD), aumentando o seu rigor.

É preciso, também, reduzir drasticamente a aplicação da progressão de pena e do regime semiaberto para os condenados por crimes violentos.

Por outro lado, torna-se imprescindível que o Ministério da Justiça e os diretores dos quatro presídios federais de segurança máxima do país levem de fato à frente — conforme fora anunciado nos órgãos de imprensa — a elaboração de um pacote de medidas para uniformizar os procedimentos com os presos das unidades prisionais da União, do qual faz parte a gravação das conversas dos detentos com parentes e advogados.

Observou-se, ainda, que há necessidade de realizar filmagem de todas as ações no interior das comunidades para evitar excessos e arbitrariedades por parte de maus policiais, contribuindo para a manutenção da transparência das operações e do apoio da população.

Seria oportuno, também, a ativação de um centro de operações civis e militares e o estabelecimento de um comando único das operações, possibilitando que os esforços desenvolvidos por cada um dos meios aplicados se dirijam de forma coordenada aos mesmos objetivos.

Por fim, é importante defender a ideia, perante a sociedade, de que as Forças Armadas sempre oferecem o seu apoio às iniciativas governamentais destinadas a garantir a segurança, a ordem, o desenvolvimento e a ajuda à população, principalmente a mais carente.

### **Conclusão**

A previsão de ocorrência de um banho de sangue por ocasião da invasão do Comple-

xo do Alemão, felizmente, não se confirmou. O território foi reconquistado sem uma única vítima, evidenciando a preocupação de se evitar ao máximo os efeitos colaterais sobre a população local.

Cerca de 2.700 policiais militares, civis e federais, fuzileiros navais e paraquedistas participaram da operação histórica para a expulsão da quadrilha de traficantes que dominava o Complexo do Alemão.

Pouco mais de uma hora após a entrada dos policiais, o conjunto de favelas já tinha sido totalmente conquistado pelas forças de segurança.

O saldo das operações divulgado pela polícia, no período de 26 de novembro até o dia nove de dezembro, foi de: 133 pessoas presas, apreensão de 36 toneladas de maco-nha, 418 quilos de cocaína, 161 quilos de *crack*, 5,2 quilos de haxixe, 496 armas, sendo 143 fuzis, 182 pistolas e 39 metralhadoras, além de 43 granadas, seis bombas da fabricação caseira, 400 motos e 40 automóveis.

Esse resultado positivo contribuiu para a queda no poderio bélico e financeiro da facção criminosa que controlava o tráfico nos dois complexos e, conseqüentemente, para a redução dos índices de criminalidade em todo o estado do Rio de Janeiro.

Uma semana após as operações policiais e militares na Vila Cruzeiro e no Alemão, os índices de roubos de veículos em todo o estado caíram 63%.

O governador Sérgio Cabral, em nota oficial, reforçou que a união do poder público, em suas três esferas, foi fundamental para as ações do dia 28 de novembro e afirmou que o governo está recuperando o Rio “de uma situação de décadas de mazelas, de crise econômica, social, de falência política”.

Segundo relato de Rodrigo Pimentel, em artigo publicado no jornal *O Globo*, edição de sete de dezembro de 2010, a operação feita pelas polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro, em conjunto com as Forças Armadas brasileiras, pode ser considerada um divisor de águas, tendo em vista ter mostrado que, quando há estratégia, comando, emprego de tecnologia e do preceito do uso escalonado da força, defendido há 20 anos pela Organização das Nações Unidas, não há como enfrentar a mão forte do Estado.

A batalha do Alemão foi o primeiro passo de uma longa jornada, cujas ações dos poderes constituídos, respeitando os princípios do estado democrático de direito, foram elogiadas pelas mídias nacional e internacional, aplaudidas pelas entidades de defesa dos direitos humanos e, principalmente, apoiadas pelas comunidades que, de forma inusitada, esqueceram o medo e se transformaram em poderosa arma a serviço das forças da legalidade, denunciando esconderijos e dando prestimosas informações.

As operações de ocupação da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão queimaram uma etapa em um planejamento de mais longo prazo na guerra contra o crime organizado no Rio. Não podia ser diferente, em razão do terrorismo com o qual traficantes pretendiam emparedar o poder público fluminense, pela deflagração de ataques que exigiram e tiveram pronta e inequívoca resposta das autoridades.

Entretanto, o trabalho de pacificação só se consolida se houver investimentos sociais significativos nas comunidades ocupadas pelas forças de segurança, com equipamentos de infraestrutura, saúde, lazer e educação.

O combate ao tráfico de drogas, em qualquer estágio, é parte de uma estratégia mais ampla, na qual há outro viés do crime a ser combatido, que são as milícias, facção criminosa representada por bandos que crescem não só pela imposição da força, mas pela diversificação de atividades, como a venda de "proteção", a oferta de "serviços" no mercado da pirataria e, eventualmente, quando lhes é conveniente, até mesmo o comércio de drogas.

Os milicianos agem ao abrigo do próprio Estado, pois são quadrilhas chefiadas e

formadas organicamente por uma maioria de agentes recrutados na "banda podre" dos órgãos de segurança.

Enfrentar as milícias é outro enorme desafio cujo momento se aproxima.

O Estado brasileiro deve aproveitar o êxito da operação e partir para a perseguição implacável do inimigo, seja ele traficante ou miliciano.

Muitas comunidades do Rio de Janeiro ainda continuam sob o jugo do crime organizado e aguardam, ansiosamente, para dar um grito de liberdade e de paz. ☉

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Nr 136, de 25 de agosto de 2010. Brasília, DF, 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Nr 136, de 25 de agosto de 2010. Brasília, DF, 2010.
- BRIGADA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS. **Forças de Operações Especiais**. Programa de atualização doutrinária – Nº 1. 2010
- CERQUEIRA, Sofia; BRISO, Caio Barreto. **Agora é guerra**. Revista VEJA, Rio, ed. 2193, ano 43, n. 48, dez. 2010. p. 24.
- O GLOBO DIGITAL. **Beltrame: facções se uniram e reação da PM será em dobro**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 26 nov.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **Bandidos não aceitam ultimato e polícia decide invadir Alemão hoje**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 28 nov.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **O Rio mostrou que é possível**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 29 nov.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **Tráfico usou serviços públicos para sair com armas do Alemão**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 01 dez.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **Polícia caça chefe do Alemão e bando na Floresta da Tijuca**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 02 dez.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **Ocupações já reduzem os roubos de veículos**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 03 dez.2010.
- O GLOBO DIGITAL. **A mão forte do Estado**. Disponível em: <[www.oglobodigital.com.br](http://www.oglobodigital.com.br)>. Acesso em: 14 dez. 2010, ed. 07 dez.2010.
- SILVA, Carlos Alberto Pinto. **Emprego do Exército no Rio de Janeiro**. Disponível em: <[pilot\\_167@hotmail.com](mailto:pilot_167@hotmail.com)>. Acesso em: 05 dez.2010.
- SOARES, Ronaldo; LIMA, Roberta de Abreu. **A guerra começa a ser vencida**. Revista VEJA, São Paulo, ed. 2193, ano 43, n. 48, dez. 2010. p. 133.

# O campo de batalha vertical no século XXI

## Realidades táticas, ambiguidades estratégicas e lições apreendidas do combate urbano

Alvaro de Souza Pinheiro<sup>1</sup>

*Assim como cada guerra é única, o exército de cada nação é um reflexo único de sua estratégia nacional, governo, economia, demografia e cultura. Por essa razão, nenhuma lição aprendida pode ser considerada válida para todos os ambientes operacionais de combate urbano. É fundamental, entretanto, estudar e tirar ensinamentos das experiências alheias.*

Lessons learned from modern urban combat, Appendix H, US Army FM 3-06.11 – Combined Arms Operations in Urban Terrain.

### Introdução

Sun Tzu (*A Arte da Guerra*) já estava pleno de razão, quando, em 500 AC, asseverava que atacar cidades era uma péssima política. Algo que só devia ser realizado quando não houvesse mais alternativas. Um pensamento que encontra respaldo até os dias de hoje. Entretanto, sangrentas batalhas urbanas têm sido travadas desde a Batalha de Jericó, nos tempos bíblicos, até as recentes Batalhas de Grozny, na Chechenia e de Fallujah, na Campanha do teatro de operações (TO) Iraquiano.

Na verdade, as operações militares em terreno urbano não se constituem em novidade para as doutrinas militares terrestres

dos países do mundo ocidental. O que é novo é que as áreas e as populações urbanas cresceram significativamente no século XX, passando, em consequência, a exercer uma grande influência nas operações militares.

O mundo está-se transformando de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, e, por isso, a demanda pela transição das operações de combate para as de estabilidade e de apoio civil, e vice-versa, está influenciando, sobremaneira, doutrinas militares em todos os continentes.

Estima-se que, por volta de 2015, 75% da população do mundo (sobretudo, na Ásia e na África) estarão vivendo em áreas urbanas. Cada vez mais, cidades de porte diversificado tornar-se-ão centros de decisão político-eco-

<sup>1</sup> General de brigada na reserva, analista militar especialista em operações especiais, guerra irregular e contraterrorismo.

nômica, concentradores de todos os matizes da mídia, constituindo-se em centros de gravidade que não poderão ser desbordados ou evitados.

Operações de combate em ambiente urbano podem ser conduzidas a fim de capitalizar vantagens estratégicas ou táticas, pela posse ou controle de determinada cidade, ou negar tais vantagens ao inimigo. Áreas urbanas de maior porte representam o poder e a riqueza de um determinado estado nacional, sob a forma de parques industriais, complexos de transportes, instituições econômicas, bem como centros políticos e culturais. A negação ou a captura dessas áreas pode acarretar decisivas vantagens físicas e psicológicas que, frequentemente, determinam o sucesso ou a derrota em um conflito de amplas proporções. Vilas e cidades de menor porte serão envolvidas na confrontação, em razão de sua maior ou menor proximidade de vias de acesso capitais ou porque materializam linhas de comunicações que são vitais para a sustentação do esforço de combate.

Em consequência, há que se considerar que a probabilidade de ambientes operacionais urbanos constituírem-se nos campos de batalha do futuro é cada vez maior.

Acrescente-se, como fator altamente complicador, a marcante presença da população civil não combatente, identificada universalmente como "terreno humano", cuja relevância e grande complexidade determinam que as "considerações civis" sejam, na atualidade, um dos "fatores da decisão" da maior importância, o que demanda o estabelecimento de "regras de engajamento" claras, objetivas, e mais restritivas do que em qualquer outro ambiente operacional, a fim de evitar baixas e danos colaterais, por menores que possam ser.

Tudo isso contribui sobremaneira para que atores não estatais constituídos por forças irregulares, com diferentes níveis de preparo, concentrem suas áreas de atuação nos ambientes operacionais urbanos, a fim de obter paridade estratégica com forças oponentes, cujo poder de combate é significativamente superior (pressuposto básico do conflito irregular assimétrico ou de 4ª geração), situação que, em qualquer outro ambiente operacional, seria impossível obter.

Por todo esse contexto, muito mais do que no passado, o combate em terreno urbano está demandando dos corpos de tropa uma preparação especializada de grande exigência, condição sem a qual, além de não ser possível cumprir a missão, ainda resultará em pesadas taxas de atrito.

Significativos eventos recentemente ocorridos têm demonstrado que, neste mundo em que a globalização está presente em todas as áreas da atividade humana, inclusive no campo militar, na busca da operacionalidade plena para o combate urbano, torna-se indispensável a coleta e a análise de lições aprendidas em todas as experiências que diferentes forças terrestres estão a colher nos mais diversificados ambientes operacionais.

### **Realidades táticas**

O ambiente operacional urbano apresenta especificidades únicas, que o diferenciam totalmente de qualquer outro, resultando em relevantes consequências táticas, cujos efeitos se fazem sentir nas táticas, técnicas e procedimentos (TTP) a serem adotados.

Seus componentes fundamentais são: o terreno (incluindo a área natural adjacente às

edificações construídas), a população (terreno humano) e a Infraestrutura de apoio; todos constituintes de um sistema de sistemas totalmente interdependentes.

Em função de sua elevada complexidade topográfica, o ambiente urbano restringe as vantagens tecnológicas, impacta o ritmo das operações, demanda forças desdobradas em pequenos efetivos altamente descentralizados, e provoca dilemas morais críticos, em função da presença da população civil não combatente.

Na atualidade, a mais moderna, eficiente e eficaz concepção de preparo e emprego, identificada, no mundo ocidental, como “operações de amplo espectro” (*full spectrum operations*), preconiza que as operações de combate ofensivas e defensivas serão desencadeadas simultaneamente com as de estabilidade e de apoio civil. Esta concepção está sendo modernamente adotada como fundamento básico de preparo e emprego também nos ambientes operacionais urbanos, com todos os fatores complicadores intrínsecos.

O ambiente urbano restringe a manobrabilidade tática dos veículos blindados, dificulta e, não raro, impede o apoio aéreo, e demanda uma confrontação, a curta distância, das forças beligerantes, contribuindo para tornar-se um fator multiplicador de poder de combate das forças defensivas, em detrimento das forças atacantes.

As construções, de maneira geral, proporcionam cobertas e abrigos de alta qualidade para a infantaria, particularmente para os “caçadores” (*snipers*) e guarnições de lança rojões anticarro. Edifícios de vários andares e porões no subsolo permitem aos defensores o favorecimento pela tridimensionalidade (largura, extensão e altura — o campo de

batalha vertical) do terreno urbano. Algumas cidades de maior porte apresentam redes de esgotos, canais, valas, linhas férreas de metrô e tubulações subterrâneas diversificadas, que se constituem em verdadeiras vias de acesso para a facção que conhecer profundamente o terreno (e seu subsolo); o que possibilita aos defensores deslocar-se em direções diversificadas (inclusive à retaguarda do oponente), totalmente fora das vistas e fogos do inimigo. Além de restritos na sua manobrabilidade, os blindados não dispõem de campos de tiro que lhes proporcionem a possibilidade de um tiro justo e preciso; muito pelo contrário, os reduzidos campos de tiro minimizam a potência de fogo tanto dos carros de combate quanto da artilharia e dos morteiros.

O fato de que a maioria das confrontações ocorre a curtas distâncias, resulta que os projéteis dos fuzis ainda retenham energia suficiente para penetrar o colete à prova de balas dos combatentes. As construções proporcionam a possibilidade de que os defensores, ocupando sítios cobertos e abrigados, disparem seus rojões, a curta distância, nas partes onde a blindagem dos veículos não é reforçada (laterais e em cima). Aproveitam também a inexistência do reforço da blindagem embaixo, para otimizar o emprego de minas e dispositivos explosivos improvisados. Tudo em um contexto em que o movimento das viaturas é mandatoriamente canalizado pelas ruas e pelos poucos espaços abertos, o que contribui para que o defensor que teve tempo para a preparação de suas posições, possa otimizar o planejamento para a destruição desses veículos.

A estrutura das áreas densa e compactamente edificadas é dividida e subdividida pelas ruas. Não raro, não há nenhum tipo de modelo



planejado nos padrões da urbanização, devido ao fato de que na maioria dos núcleos urbanos, particularmente nas suas regiões periféricas, o crescimento das edificações ocorre sem controle de qualquer natureza. Nos centros urbanos de maior porte proliferam, inclusive, o que é universalmente identificado como *shanty towns* (conhecidas no Brasil como “favelas”). Regiões que, via de regra, constituem-se em áreas de homizio para o crime, organizado ou não.

Esse crescimento desordenado evidencia um dos mais graves problemas do combate urbano: a deficiência de Inteligência, sobretudo, no conhecimento do terreno e na localização do inimigo, em função da inexistência de cartas atualizadas nas escalas adequadas; e mesmo os reconhecimento aéreos, não resolvem o problema, pois não acessam as regiões do subsolo. Estimativas de situação, não raro, ficam totalmente comprometidas pela impossibilidade de responder, com certeza, a questionamentos dos mais simples, tais como: “onde estou?”; “onde estão meus elementos subordinados?”; “onde estão os elementos vizinhos?”; “onde está o inimigo?”. A inteligência nos ambientes operacionais urbanos é, ao mesmo tempo, crítica e difícil de ser obtida. Até porque, a inteligência humana prepondera significativamente sobre a de sinais e a de Imagens, nesse ambiente operacional.

No que se refere ao apoio aéreo, um tradicional recurso empregado pelas forças regulares do mundo ocidental, as restrições são quase proibitivas com relação ao apoio aéreo aproximado de aeronaves de asa fixa. Com relação às de asa móvel (Hlcp), seu emprego é viável e, em determinadas situações, extremamente oportuno. Todavia, o voo visual a baixa altura as deixa tremendamente

vulneráveis às mesmas armas que ameaçam os blindados.

Outra restrição muito séria, até porque interfere diretamente nos sistemas de comando e controle, é a significativa depreciação das comunicações, em função dos obstáculos proporcionados pelas construções edificadas de maior porte.

Da mesma forma, sistemas diversificados, tais como armas guiadas a *laser*, *GPS* e outros, sofrem reduções significativas na sua eficácia.

Mas, sem dúvida alguma, os mais complexos problemas dos ambientes operacionais urbanos estão diretamente relacionados à população civil em presença. Mesmo em um cenário da melhor hipótese, quando a população for amigável ou até mesmo indiferente; mesmo assim, sua presença trará sérias restrições, caso venham a ocorrer contatos com o inimigo, com a sua presença. Por outro lado, em um quadro insurrecional, separar os civis hostis daqueles não combatentes, reveste-se de uma dificuldade e dramaticidade ímpares. Sobre tudo porque, via de regra, nesses cenários está presente o fenômeno do terrorismo, seja como um instrumento tático, ou até mesmo como um relevante instrumento estratégico, caracterizando-se como um fim em si mesmo. “Ganhar corações e mentes” permanece sendo prioridade absoluta, porém, frequentemente, de difícil consecução.

Comandantes em todos os escalões deverão primar por elevados padrões de liderança, fundamentados na sua capacidade de interpretar as vantagens e desvantagens que a urbanização oferece, bem como de que forma o terreno (não só o fisiográfico, mas também o humano) afeta a eficiência operacional de

sua unidade, concluindo os efeitos sobre as ações táticas a realizar.

Experiências relevantes, inclusive as mais recentes, estão aí para ratificar que, mesmo sob as mais favoráveis circunstâncias, o combate urbano é um verdadeiro pesadelo, mesmo para os mais preparados contingentes de tropa desdobrados.

### Ambiguidades estratégicas

Analisando sob o ponto de vista estratégico, no século XXI, as Operações militares em terreno urbano estão grupadas em três grandes categorias: guerra urbana de alta intensidade; contrainsurreição ou operações de imposição da paz em terreno urbano; e operações militares de apoio civil.

No passado, os exércitos engajavam-se em combate urbano de alta intensidade por razões fundamentalmente estratégicas. Os soviéticos e os alemães confrontaram-se em Estalingrado, basicamente porque suas lideranças político-militares entenderam que o sucesso nessa batalha traria dividendos da maior relevância sobre o moral nacional, tanto de vencedores quanto de vencidos. Este pressuposto era, provavelmente, inconsistente, porém, esta decisão foi tomada nos mais altos níveis político-estratégicos. Similarmente, os vietnamitas do norte e seus aliados irregulares do *Viet Cong* decidiram conquistar e manter a cidade de *Hue*, enquanto que, reativamente, os EUA e seus aliados do Vietnã do Sul decidiram que tinham que retomá-la rapidamente, por razões de alto nível político. Mais uma vez, tais decisões podiam ser profundamente contestadas. Numa outra relevante situação ambígua, o ataque final soviético sobre Berlim foi decidido em função da justificativa de que

o seu efeito principal seria a rendição incondicional da Alemanha nazista, o que também poderia ser extremamente questionável.

Todavia, o mais importante, como ensinamento colhido, não é exatamente avaliar erros e acertos, mas, sim, ter-se em mente que raciocínios que conduziram a decisões dessa natureza podem repetir-se novamente no século XXI.

Formuladores de política do mundo ocidental tendem a identificar determinados regimes em determinados países como a fonte de ameaça aos seus interesses vitais. Em uma análise prospectiva utilizando a técnica de cenários alternativos, é possível visualizar-se que, sob pressão extrema, tais regimes hão de procurar refúgio onde encontrem as melhores probabilidades de sobreviver. Se o terreno lhes proporciona montanhas ou selvas, serão utilizadas. Porém, grandes centros urbanos serão sempre extremamente atraentes.

Incontestavelmente, na atualidade, a finalização de uma guerra, pelo menos a sua conclusão pela via mais rápida, é praticamente impossível sem a ocorrência de um sangrento combate em um centro urbano de grandes proporções. E esse é o axioma fundamental do conflito irregular assimétrico do século XXI, sobretudo porque, sendo imensa a disparidade de poder de combate entre os envolvidos, o lado mais fraco evitará a confrontação armada em um campo de batalha tradicional, conduzindo essa confrontação decisiva para um ambiente operacional urbano, compatível com a tentativa de obtenção de uma paridade.

A contrainsurreição e a imposição da paz urbana, embora estejam enquadradas na mesma categoria, apresentam diferenciações relevantes. Enquadram-se nessa categoria

operações tais como: as complexas operações desencadeadas pelos ingleses na insurreição da Irlanda do Norte; a ofensiva soviética para conquistar e manter a capital da Chechenia — *Grozny*; e as recentes operações israelenses no sul do Líbano e na Faixa de Gaza. Todas caracteristicamente contrainsurreicionais, marcadas pela presença de atores não estatais protagonistas (e não mais coadjuvantes, como era a norma no passado). Atores estes, cujo poder de combate é materializado pela presença de forças irregulares, organizadas em seus braços: ostensivo (força de guerrilha); e clandestino (forças de sustentação e subterrânea).

Na atualidade, é impositivo entender-se, em toda a sua plenitude, uma das manifestações irregulares mais relevantes: o terrorismo contemporâneo, que deixou de ser um instrumento tático (típico no período da Guerra Fria), para ganhar profundas conotações estratégicas, inclusive tornando-se transnacional, e cerradamente conectado a estruturas do crime organizado, também transnacionais. Um exemplo marcante são as FARC, hoje, um exemplo típico de uma organização narcoterrorista com conexões com o crime organizado de países de diferentes continentes.

A contrainsurreição e a imposição da paz diferenciam-se, sobretudo, pela expectativa de confrontação armada e intensidade do combate. Na primeira, as forças convencionais sabem que os insurgentes são os inimigos, e a confrontação é absolutamente inevitável. Na imposição da paz, tal não ocorre; embora preparadas para a pior hipótese, as forças regulares podem, até pela mediação e negociação, desbordar ou evitar o combate. E caso ele se torne inevitável, sua intensidade, via de regra, não está no mesmo nível da contrainsurreição.

Nesta categoria, avulta a presença estratégica das forças de operações especiais (FOpEsp). Estas, por meio de ações diretas (ações letais diretamente executadas contra as forças irregulares, particularmente, sobre as suas estruturas de liderança) e ações indiretas (ações realizadas por forças nativas irregulares conduzidas por destacamentos operacionais de forças especiais (DOFEsp), que também adestram forças regulares locais em TTP de guerra irregular). Outra capacitação das forças especiais é a constituição e a condução de forças subterrâneas locais (componente clandestino das forças irregulares amigas), que são, na atualidade, instrumentos indispensáveis no combate contra forças irregulares hostis, também nos ambientes operacionais urbanos.

Na contrainsurreição e na imposição da paz, avulta o problema da obtenção da inteligência em todos os níveis. Além da ratificação da preponderância da inteligência humana sobre as de Sinais e de Imagens, no nível estratégico, a consequência impositiva é que os comandantes devem compreender, em toda a sua plenitude, o elevado nível de sensibilidade política, sobretudo junto às mais significativas lideranças locais. A inteligência permanece cerradamente conectada às operações psicológicas, na medida em que as atitudes e comportamentos dos públicos-alvo em presença são fundamentais na consecução dos objetivos a atingir.

A terceira categoria, operações militares de apoio civil são aquelas em que as forças regulares são chamadas a participar efetivamente, conforme legislação pertinente, no apoio às autoridades civis, seja na segurança pública, seja nas situações de calamidade pública. Situações como as ocorridas quando

dos *Los Angeles riots* (distúrbios civis em *Los Angeles*) e o *Hurricane Katrina* (Furacão *Katrina*) são exemplos universalmente conhecidos, típicos de operações militares de apoio civil. A probabilidade da execução de ações letais de combate nessa categoria é bastante minimizada em relação às categorias anteriores. Todavia, o grau de complexidade, em função de fatores complicadores específicos, permanece elevado.

No Brasil, as chamadas operações de garantia da lei e da ordem (GLO), bem como a tradicional participação das Forças Armadas na assistência às comunidades civis nas catástrofes públicas — todas, atividades respaldadas na Constituição Federal e em diretrizes específicas oriundas dos mais altos escalões —, são exemplos que se enquadram nas operações militares de apoio civil.

Em função das realidades contemporâneas, torna-se cada vez mais evidente que as autoridades responsáveis pelas decisões estratégicas, no gerenciamento de crises e conflitos, e pela formulação de políticas, no seu mais alto nível, necessitam, em uma impositiva visão prospectiva, aprofundar seus conhecimentos sobre os custos e as dificuldades envolvidas nas operações militares em ambiente urbano.

### Os EUA e a doutrina militar terrestre para o terreno urbano

Em uma perspectiva de planejamento, os comandantes veem as cidades não apenas como acidentes topográficos, mas como entidades dinâmicas que incluem forças hostis, população local, e infraestrutura. Planejar operações urbanas demanda uma criteriosa "Preparação de Inteligência do Campo de Batalha", com particular ênfase na natureza tridimensional da topografia e na complexa estrutura social da população. (US Army Field Manual FM 3-0, OPERATIONS.)

Os EUA têm um longo histórico de experiências de combate em ambientes urbanos. A partir do século XX, destacam-se: II Guerra Mundial, Coreia, Vietnã, Panamá, Sérvia, Bósnia, Kosovo e, mais recentemente, Afeganistão e Iraque.

Na atualidade, o preparo e o emprego dos corpos de tropa do Exército (*US Army*) e do Corpo de Fuzileiros Navais (*US Marine Corps*) estão baseados em um programa de simulações *live, virtual and constructive – LVC* (real, virtual e construtiva). A simulação real é aplicada em centros de adestramento de diferentes guarnições em todo o território nacional e fora dele (particularmente, na Coreia do Sul e na Alemanha), com destaque para os: *National Training Center* (Fort Irwin, California); *Joint Readiness Training Center* (Fort Polk, Louisiana); *Combat Maneuver Training Center* (Hohenfels, Germany). Nesses centros (e em vários outros), grandes unidades valor brigada, e suas unidades subordinadas valor batalhão, são desdobradas em terrenos que possuem edificações metodologicamente construídas, em uma simulação muito realista (*mock up*) de ambientes operacionais urbanos. Nesses cenários, sob a coordenação e controle de oficiais e sargentos selecionados, com relevante experiência de combate, atuando como observadores/controladores, são desenvolvidos exercícios táticos de campanha, extremamente realistas, até porque utilizam o sistema de engajamento tático *multiple integrated laser engagement system* (Miles). O realismo se estende a civis contratados, habilitados em línguas e dialetos diversificados, que personificam, nessas simulações, habitantes locais dos prováveis teatros de operações onde a tropa será desdobrada.

A simulação virtual é mais limitada; destina-se ao treinamento de pequenas guarnições, tais como guarnições de armas coletivas, carros de combate, tripulações de helicópteros etc. As simulações dessa natureza são computadorizadas e materializadas em *containers* pré-fabricados. Hoje, estão presentes praticamente em todas as guarnições do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.

A simulação construtiva se materializa por meio do que é universalmente identificado como “jogos de guerra” (*war games*). Destina-se especificamente ao adestramento do processo de tomada de decisão (*decision making process*) em todos os escalões acima do nível batalhão (brigada, divisão, corpo de exército e exército de campanha). Com base nos fundamentos da recém-implantada filosofia da guerra rede cêntrica (*network centric warfare*), cuja metodologia repousa na divulgação simultânea da informação a todos os escalões, exploram-se, nos seus mínimos detalhes, o planejamento e a execução da sincronização dos sistemas operacionais de combate, com prioridade para o *C4ISR* (comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento).

No atual mundo globalizado, como não poderia deixar de ser, organismos altamente especializados, como é o caso do *US Army Center for Army Lessons Learned (CALL)*, *Fort Leavenworth, Kansas*, acompanham e analisam com profundidade as experiências de outros exércitos, em ambientes urbanos de localização diversificada.

A doutrina militar terrestre dos EUA preconiza que, de todos os ambientes operacionais, o urbano é aquele que confronta a força terrestre com a mais complexa combinação de adversidades. Muito embora os

ambientes operacionais urbanos possuam similaridades generalizadas, cada ambiente é distinto e reagirá e afetará as operações de forma diferenciada.

Isso se deve, sobretudo, ao fato de que os três componentes básicos do ambiente urbano — terreno, população local e infraestrutura de apoio — integrantes do sistema de sistemas interdependentes, possuem características totalmente diferenciadas, quando analisados em diferentes ambientes operacionais.

Uma operação urbana ofensiva, basicamente, é constituída pelas seguintes fases: avaliação (*assess*); adaptação (*shape*); dominação (conquista e manutenção - *dominate*); e transição (*transition*). A Avaliação se baseia na seleção da área urbana que possibilitará o cumprimento da missão nas melhores condições. Tem seu principal fundamento na manutenção da iniciativa, obtida pela superioridade na informação. A Adaptação consiste na massificação do poder relativo de combate sobre o(s) acidente(s) capital(ais) que possibilitará(ão) a conquista e a manutenção. A materialização da conquista ocorrerá por meio de uma sequência de ações: isolamento, investimento e conquista de acidentes capitais que caracterizem o cumprimento da missão. E, finalmente, a transição será a fase em que a autoridade militar passará a coordenação e o controle das ações de reconstrução a uma autoridade civil legitimamente constituída.

Nesse contexto, como fundamentos básicos das operações militares em terreno urbano, destacam-se: foco nas operações de informações (emprego de patrulhas, equipes de assuntos civis, e operações psicológicas, visando a um engajamento face a face com a população civil; cada soldado é um sensor); combate a curta distância; controlar o es-

sencial; minimizar o dano colateral; separar combatentes de não combatentes; restaurar os serviços essenciais; preservar a infra-estrutura crítica; entender a dimensão humana; e controlar a transição.

A preparação de inteligência do campo de batalha (*intelligence preparation of the battlefield – IPB*) — metodologia integralmente adotada pela doutrina militar terrestre brasileira, tendo como título: processo de integração terreno, condições meteorológicas e inimigo, PITCI — tem algumas peculiaridades:

- o terreno é descrito em termos de linhas de comunicações, padrões de urbanização, estruturas das construções, e da natureza tridimensional;
- concentrações de população, infraestruturas críticas e restrições culturais destacam-se com especial relevância;
- predominância da inteligência humana sobre as de sinais e de imagens.

Preconiza-se que o preparo deve focar as operações de combate sendo desencadeadas simultaneamente com as de estabilidade (conforme o moderno conceito de amplo espectro). E que o estabelecimento de regras de engajamento claras e objetivas não prejudique a proteção da força e a execução do fogo e do movimento (manobra).

No contexto de uma presença cada vez mais efetiva de forças irregulares, aliadas e hostis, a presença das FOPEsp torna-se impositiva. Em função de sua grande demanda, torna-se necessária a sua organização em forças-tarefa conjuntas combinadas de operações especiais (*joint combined special operations task force*) — presença de FOPEsp das diferentes forças armadas de diferentes países, sob comando unificado.

Algumas vulnerabilidades têm sido reportadas em experiências no TO do Iraque. Comandantes em todos os níveis demonstram problemas na aplicação das regras de engajamento e no princípio da proporcionalidade (resposta imediata ao fogo hostil em termos proporcionais). As ordens de operações, de uma maneira geral, não contemplam recursos de engenharia, de forma oportuna e adequada, o que se reflete em limitações no sistema de mobilidade e contramobilidade. No que se refere ao apoio logístico, cada comboio de suprimento deve ser planejado e executado como uma patrulha de combate. A insuficiência dos combatentes logísticos em proteger seus recursos de suprimento, transporte e evacuação sobrecarrega sobremaneira as unidades do sistema manobra.

O atual pensamento militar terrestre dos EUA ratifica que, com os avanços tecnológicos disponíveis no mercado (inclusive para os atores irregulares de diferentes matizes), as operações militares em terreno urbano estão ganhando dimensões que, anteriormente, não existiam. O escalão base para o planejamento e a execução das operações urbanas é a brigada (*brigade combat team – BCT*). Batalhões, entretanto, poderão cumprir missões independentes. Tudo tendo sempre em mente que o emprego altamente descentralizado de companhias, pelotões e grupos de combate constitui a essência das operações em terreno urbano. Há que haver uma conscientização de que, neste ambiente operacional, um insucesso tático de uma simples fração de pequeno efetivo pode ter repercussões estratégicas negativas de grande monta.

O atual foco das operações urbanas sobre forças irregulares hostis, terrorismo urbano, graves perturbações da ordem de diferentes

matizes, e sobre o crime organizado, tudo no mesmo ambiente operacional, ratifica a ideia de que o preparo e emprego para o combate em terreno urbano tornou-se absolutamente impositivo. O consenso é que este será, realmente, o campo de batalha do futuro.

### Experiência russa na Chechênia

Há que se enfatizar, entretanto, que a chave do sucesso no combate urbano é uma infantaria de alta qualidade. E o segredo de uma infantaria dessa natureza, muito mais do que o armamento e o equipamento, está na combinação de adestramento, liderança dos comandantes das pequenas frações e em um alto padrão do moral, incluindo o preparo para sofrer baixas... (The World Turned Upside Down; Military Lessons of the Chechen War", Anatol Liven)

Em seguida ao colapso da URSS, o povo checheno passou a buscar a sua plena independência política. Em meados de 1994, um estado de guerra civil abateu-se sobre o território checheno, com duas facções distintas e adversárias: uma, pró-independência e outra, pró-Rússia. Em dezembro de 1994, uma força expedicionária russa de valor corpo de exército, com um efetivo aproximado de 40.000 militares, foi lançada sobre a Chechênia, a fim de restaurar o controle político russo naquele conturbado território. A fim de buscar uma batalha decisiva, de imediato, os russos lançaram um ataque (efetivo de cerca de 6.000) com forças blindadas sobre a capital, *Grozny*. Ao contrário do que se podia esperar, os russos foram surpreendidos com uma tenaz resistência, com os irregulares chechenos dotados de grande quantidade de armamento e munição anticarro. Os russos se viram obrigados a retrair inúmeras vezes, sempre com pesadas baixas. Foram necessários cerca de três meses de acirrados combates para que se

concretizasse a conquista da capital. Porém, essa conquista não encerrou as sangrentas confrontações naquela cidade. Entre janeiro e maio de 1995, as baixas russas na Chechênia foram de aproximadamente 2.800 mortos, 10.000 feridos e mais de 500 capturados ou desaparecidos. As perdas chechenas também foram bastante elevadas, incluindo grande número de civis não combatentes.

Analisando-se aquela campanha, que se caracterizou como um dos mais relevantes episódios da história militar contemporânea, podemos classificar as valiosas lições aprendidas em três grandes vertentes:

- Mais uma vez, ficou ratificada a limitada eficiência e eficácia do armamento pesado em terreno urbano; por extensão, confirmou-se a crucial importância de uma infantaria bem adestrada, bem liderada, bem equipada, e altamente motivada.
- Ratificou-se também que a busca pela "batalha decisiva", preconizada pela Doutrina do Atrito, de *Clausewitz*, encontra grandes dificuldades, quando aplicada a forças irregulares motivadas e determinadas.
- Ratificou-se mais uma vez que uma sociedade julgada "primitiva" ou "caótica", segundo os padrões ocidentais, pode gerar um tremendo espírito guerreiro e uma disciplina militar altamente efetiva.

Seguem-se alguns dos mais relevantes ensinamentos colhidos:

- Impositiva se torna uma orientação cultural à tropa para que não ocorram problemas de relacionamento com a sociedade local, em função de uma ignorância cultural. Em inúmeras

ras oportunidades, soldados russos demonstraram total falta de tato no relacionamento com a população chechena, resultando que um grande número de civis não combatentes fossem cooptados para integrar a força de guerrilha chechena, ou pelo menos, estivessem predispostos a apoiá-la. Os russos, posteriormente, vieram a admitir que subestimaram, sobretudo, o valor da religião (grande maioria muçulmana).

- A separação de civis combatentes dos não combatentes é outra medida, ao mesmo tempo, complexa e relevante. O meio que, ao longo de toda a campanha, mostrou-se mais eficaz foi a utilização de cães farejadores que identificavam aqueles que manipulavam explosivos ou que haviam recentemente disparado armas de fogo.
- O impacto psicológico de um combate urbano de grande intensidade é tão intenso que se torna impositivo que as grandes unidades mantenham unidades em reserva, sob pena de, a curto prazo, estarem com todos os seus elementos subordinados fora de situação, em função do desgaste.
- Adestramento e disciplina são absolutamente indispensáveis. Nada pode ser alcançado sem estes dois importantes fatores. Na sua ausência, os resultados sempre foram desastrosos.
- Os russos foram surpreendidos pelo desembaraço com que os irregulares chechenos utilizavam telefones celulares, rádios Motorola, estações de TV improvisadas, videocâmeras

portáteis, e a Internet, para vencer a guerra da informação.

- Outra surpresa muito desagradável para os russos foi a proliferação de lança-rojões *RPG* 40mm (fabricação russa), bem como as formas criativas encontradas na sua utilização. Na prática, disparavam seu tiro certeiro em tudo o que se movia: carros blindados de natureza diversificada, viaturas de emprego geral, helicópteros e, quando necessário, sobre frações de tropa. Via de regra, cada peça de lança-rojões operava acoplada a um “caçador” (atirador de escol — *sniper*).
- O efetivo de unidades de infantaria tornou-se reduzido para as demandas que surgiram na campanha. Um exemplo que muito sobrecarregou estas unidades foi o despreparo dos soldados das unidades logísticas em realizar a sua proteção nos comboios e nos perímetros de suas instalações, quando se tornavam presas fáceis dos irregulares chechenos.
- As emboscadas eram particularmente muito bem executadas pelos chechenos insurgentes, sobretudo pelo seu conhecimento detalhado sobre o terreno. Sua execução não era apenas na dimensão horizontal; mas, também na vertical. Os insurgentes exploravam com muita propriedade a terceira dimensão do combate urbano. Não raro, ocupavam os terceiro e quarto andares das edificações, cedendo os primeiro e segundo para os russos. Assim, desencadeavam seus fogos de uma posição privilegiada. Não raro, a resposta dos russos desencadeava



uma confrontação armada entre os andares, sem que houvesse qualquer contato visual. Frequentemente, a ocorrência de fratricídio se fazia presente, sob a forma de um grande número de baixas.

- Nas situações em que os russos empregavam o apoio de fogo de artilharia, de morteiros, ou aéreo sobre as formações chechenas, estas cerravam sobre eles, transformando a batalha em uma grande confrontação corpo a corpo (e os chechenos eram muito bem preparados para tal). Quando os russos não cessavam o fogo, eram também atingidos; e quando cessavam, via de regra, eram violentamente batidos, no corpo a corpo, ficando com sérias sequelas psicológicas que, de imediato, refletiam-se numa significativa baixa no moral.
- As forças irregulares não se amedrontavam com os carros de combate *T-72* e as viaturas blindadas de transporte de pessoal *BMP*. A tática empregada era destruir a viatura da testa da vanguarda da coluna e a última na retaguarda. Com isso, obstruía-se completamente a via de acesso, o que facilitava a destruição sequenciada dos demais blindados, um a um. Nos três primeiros dias do combate em *Grozny*, a unidade blindada russa da vanguarda perdeu 20 dos seus 26 carros de combate, 102 de seus 120 *BMPs*, e os seus 6 *ZSU-23*.
- Algumas unidades russas, cujos efetivos tinham recrutas, vivenciaram uma experiência muito negativa. A maioria dos conscritos recusava-se a

desembarcar de suas viaturas blindadas de transporte, morrendo a bordo, sem disparar um tiro. Por outro lado, há que se destacar que inúmeras unidades de infantaria russas demonstraram ser uma verdadeira elite, pela forma desassombrada, eficiente e eficaz com que se comportaram no combate.

- Os irregulares chechenos eram extremamente brutais, sobretudo com os prisioneiros (alguns relatórios dizem que os russos também eram; porém parece haver um consenso de que os chechenos eram piores). Os russos mortos ou feridos eram pendurados de cabeça para baixo nas janelas das posições ocupadas pelos chechenos. Assim, para engajar os insurgentes, a curta distância, os russos eram obrigados a abrir fogo sobre os corpos de seus companheiros. Frequentemente, russos capturados vivos eram decapitados e suas cabeças eram expostas em pontos nítidos das vias de acesso que conduziam à capital. O armadilhamento dos corpos dos mortos com explosivos era uma prática comum a russos e chechenos.
- Ambas as saúdes, física e mental, das unidades russas começaram a declinar quase que imediatamente após o desencadeamento dos combates mais acirrados na cidade. Em menos de um mês, havia uma verdadeira crise de disciplina sanitária. Cerca de 35% dos soldados russos estavam com hepatite viral, muito séria, muito debilitante e de lenta recuperação. Aproximadamente 70% estavam com

diarreia crônica e infecções respiratórias superiores, que se transformavam rapidamente em pneumonia. A causa básica eram as constantes interrupções no fluxo logístico, que obrigavam os efetivos a tomarem água contaminada.

- Da mesma forma, pesquisas realizadas em 1.500 combatentes, logo após a campanha, demonstraram que 75% tinham algum tipo de desordem psicológica. Cerca de 30% tinham manifestado reações neuróticas, e 25%, esquizofrenia. As autoridades médicas russas reconheceram que muitas dessas doenças mentais poderiam ser minimizadas, ou mesmo evitadas, caso houvesse uma medicina mental preventiva no TO.
- Os russos ficaram muito satisfeitos com o comportamento de sua infantaria e do seu armamento e equipamento. Já com relação aos carros de combate T-72, a reprovação foi geral. Muito pesados, além de ter sua manobrabilidade comprometida nas ruas, tinham muito pouca visibilidade, e seu armamento era deficiente nos alcances muito curtos exigidos naquele combate. Foram substituídos, em curso de operações, por carros de combate mais velhos, porém, mais leves e ágeis; por mais BMPs e viaturas de artilharia autopropulsada.
- Veículos aéreos não tripulados (Vant) mostraram-se extremamente úteis. Nas situações de grave perturbação da ordem pública, armamento não letal foi empregado com muito bom rendimento; sobretudo, lançadores

de granadas com gases de diferentes tipos. O lança-chamas de fabricação russa (similar ao M202 fabricado nos EUA) também se mostrou muito eficaz.

- Conclusivamente, uma sólida sincronização de armas combinadas e um sistema de comando e controle altamente flexível e proativo mostraram-se mais eficientes do que as armas individuais empregadas por ambos os lados.

### Campanhas de Israel no Sul do Líbano (2006) e na Faixa de Gaza (2009)

Nosso Plano de Defesa está baseado, de uma maneira geral, nos foguetes que ainda não foram disparados e em uma rede de valas e túneis cavados no subsolo de uma ampla área urbana da Faixa de Gaza. O Exército de Israel será surpreendido quando vir combatentes surgindo da terra e engajando seus soldados com armas e equipamentos inesperados... (Abu Obeida, porta-voz das Brigadas Izz al-Din al-Qassam do Hamas, em entrevista coletiva, transmitida pela TV Al Jazeera, em 17 de dezembro de 2008)

Há muitas similaridades entre a Operação *Cast Lead*, executada na Faixa de Gaza, ao início de 2009, e a Segunda Guerra do Líbano, no verão de 2006. Em ambos os casos, Israel planejou e executou bombardeios e inseriu forças terrestres em territórios dos quais se havia retirado; entendendo que tal retirada poderia conduzir à paz. Na verdade, em ambas as situações, tais ações foram interpretadas como manifestação de fraqueza e, realmente, o efeito consequente foi a precipitação dos ataques de foguetes contra as cidades de Israel. Nas cidades ao

Norte, ataques do *Hezbollah*, a partir do Sul do Líbano; e no Sudoeste, especialmente a Cidade de *Siderot*, ataques do *Hamas*, na Faixa de Gaza.

Por outro lado, há que se identificarem algumas diferenças ímpares. Gaza é uma pequena faixa de terra, densamente urbanizada e povoada, sobre a qual Israel possui profundo conhecimento e uma inteligência comprovadamente eficaz. Já o Líbano é fisiograficamente maior e menos denso de população; e a inteligência de Israel sobre o *Hezbollah* sempre foi inferior à relacionada ao *Hamas*, *Fatah* e outros grupos palestinos. Há que se ressaltar também a significativa pressão sobre Israel para a restauração de sua credibilidade como uma força militar imbatível, sensivelmente afetada pelos nebulosos resultados obtidos na operação desenvolvida no Sul do Líbano em 2006.

O *Hamas* é também, em termos militares, bem inferior ao *Hezbollah*, até porque não dispõe de uma conexão explícita com o Irã, que apoia, de forma intensiva, este último, em adestramento, inteligência e armamento. As comunicações do *Hamas* são basicamente apoiadas em *walkie-talks*, até porque a cobertura por telefone celular, bem como as linhas telefônicas tradicionais foram prioritariamente destruídas por Israel. O desencadeamento das hostilidades do *Hamas* contra as Forças de Defesa de Israel (*IDF*) também sofreu marcantes prejuízos, em função de uma intensa hostilidade (que, não raro, chega à confrontação armada) entre este e o *Fatah*. Mesmo durante o engajamento decisivo em um conflito armado ostensivo com o inimigo comum (como foi o caso), o *Hamas* tem de repartir tempo e energia para fazer face às suas desavenças com o *Fatah*.

Na Segunda Guerra do Líbano, uma severa crítica feita contra Israel foi o fato de ter incrementado sobremaneira o papel de sua Força Aérea, no apoio às operações terrestres. As destruições das edificações e uma série de danos colaterais junto à população civil não combatente sofreram uma intensa rejeição na comunidade internacional. Sem dúvida alguma, a significativa participação das aeronaves de ataque de Israel sobre alvos originalmente identificados como pontos sensíveis do *Hezbollah* exacerbou um sério problema de relações públicas para Israel, com repercussões altamente negativas de nível estratégico.

E há que se destacar que todo esse desgaste não valeu a pena, pois, o *Hezbollah*, conforme demonstrado posteriormente, recuperou-se rapidamente das sequelas provocadas pelos bombardeios.

Todos esses fatos geraram ensinamentos que foram devidamente levados em consideração pelas *IDF* na sua ofensiva na Faixa de Gaza, de 27 de dezembro de 2008 a 18 de janeiro de 2009.

Um exemplo marcante dessas precauções foi o estabelecimento e divulgação de regras de engajamento, cujo teor não provocou críticas na mídia internacional; muito pelo contrário. Fundamentalmente, foram enfatizados os seguintes princípios, a serem integrados e aplicados de maneira cumulativa, de acordo com as situações em presença: necessidade militar; distinção; proporcionalidade; e humanidade:

- Necessidade Militar – um ataque só deve ser desencadeado, caso seja comprovadamente necessário para a consecução de uma finalidade militar.
- Distinção – As retaliações só devem ser dirigidas contra objetivos militares

e frações combatentes, comprovadamente identificadas como tal.

- Proporcionalidade – admite-se que um objetivo militar pode ser atacado mesmo se a retaliação puder causar danos colaterais a civis não combatentes, desde que tais prejuízos não sejam excessivos em relação aos efeitos da vantagem militar obtida.
- Humanidade – Quando um objetivo militar legítimo for atacado, quaisquer tipos de danos aos civis não combatentes devem ser evitados.

Israel é um exemplo típico, e sempre em constante evolução, de superação de situações de combate contra seus inúmeros tradicionais inimigos, ao mesmo tempo em que lhe é, cada vez mais, impositivo vencer a guerra da informação na comunidade internacional.

### Experiência brasileira

O Brasil possui duas campanhas muito bem-sucedidas de operações militares em terreno urbano. Ambas internacionalmente reconhecidas no seio dos analistas da comunidade de segurança e defesa.

A primeira, na época da Guerra Fria, foi desencadeada na luta contra a subversão e o terrorismo do final dos anos 1960, e primeira metade dos anos 1970. Naquele momento, sobretudo no ambiente operacional urbano de algumas das nossas principais cidades, radicais marxista-leninistas organizaram-se em células clandestinas subversivo-terroristas de diferentes matizes (orientação ortodoxa russa, ou foquista cubana, ou maoísta chinesa).

Há que se ressaltar que, em julho de 1969 uma das mais significativas lideranças terroristas nacionais, Carlos Marighella, lan-

çou um documento — *Minimanual do Guerrilheiro Urbano* — que, em curto prazo, veio a se tornar diretriz de orientação doutrinária, não apenas para as organizações nacionais, como também para inúmeras organizações terroristas internacionais (inclusive, até os dias de hoje).

Forças de segurança, integradas por pessoal especializado das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, neutralizaram, por meio de táticas, técnicas e procedimentos de “vigilância”, “cobertura de pontos” e “estouro de aparelhos”; praticamente, sem quaisquer danos colaterais à população civil não combatente, toda essa nefasta, insidiosa e sangrenta tentativa, cujo verdadeiro objetivo estratégico era a instalação de um regime radical de extrema esquerda no Brasil.

O reconhecimento internacional consequente se deve, sobretudo, ao fato de que o Brasil, naquele momento crítico, em uma empreitada ímpar (em termos de América Latina), resolveu seus problemas de defesa interna pelos seus próprios meios, com seus próprios recursos humanos e materiais; sem a presença nem de tropa, nem de assessores estrangeiros. E há também que se destacar que todos os valiosos ensinamentos colhidos naquela oportunidade são integralmente válidos até os dias de hoje, não apenas nos nossos ambientes operacionais urbanos, mas também naqueles em que se caracterizar o combate contraterrorismo focado em células constituídas por forças subterrâneas desprovidas de apoio da população.

A segunda campanha refere-se ao atendimento de um relevante compromisso internacional, ainda em curso. Trata-se da MINUSTAH, Missão de Estabilidade das Nações Unidas no Haiti. No contexto

da liderança exercida pelo Brasil naquela missão, em função de que o comandante do Componente Militar, desde a sua ativação, é um oficial-general do Exército Brasileiro, e de que o maior contingente de tropa em presença é brasileiro, a preocupação permanente em todos os níveis de comando é com a prevenção e combate ao crime organizado (ou não) haitiano, verdadeiras forças irregulares que, homiziadas nas grandes favelas de *Port au Prince*, sempre se constituíram como maior ameaça à população e à autoridade das instituições governamentais constituídas.

O clímax da ação pacificadora deu-se de 22 de dezembro de 2006 a 28 de fevereiro de 2007, quando efetivos militares da *MINUSTAH*, reforçados por unidades de polícia das Nações Unidas e do Haiti, invariavelmente liderados pelo contingente brasileiro, desencadearam 19 operações de interdição de envergadura sobre áreas diversificadas, resultando em uma ação pacificadora excepcionalmente alcançada (até porque, com uma significativa minimização de baixas).

Em pronunciamento oficial, em agosto de 2007, *Ban Ki-moon*, atual Secretário-Geral da ONU enfatizou que

...em uma operação de seis semanas de duração, em meio a ferozes combates, as forças da ONU assumiram o controle das favelas. Cerca de 800 bandidos foram capturados, inclusive os seus líderes... A segurança não só foi restaurada nas ruas de *Cité Soleil*, mas também no restante da capital haitiana e em outras cidades.

De fato, a relevante pacificação de *Cité Soleil*, *Cité Militaire* e *Bel Air* — sem a qual, seria impossível reconstruir a infraestrutura básica do Estado Haitiano — constituiu-se em ações criteriosamente planejadas e magnificamente executadas. Suas lições aprendidas têm sido

utilizadas pelas Forças Armadas brasileiras nas chamadas operações de garantia da lei e da ordem (GLO). E hoje, inclusive, têm sido utilizadas como modelo para a Segurança Pública que, ao implantar as chamadas, e recentemente implantadas, Unidades Policiais de Pacificação (UPP) nas favelas da Cidade do Rio de Janeiro, estão reproduzindo procedimentos muito bem-sucedidos adotados pelo Contingente Brasileiro da *MINUSTAH*, em *Port au Prince*.

## Conclusão


Embora as áreas urbanas apresentem similaridades gerais, cada ambiente operacional é distinto e reagirá, afetando as operações de forças terrestres, de forma diferenciada. Uma tática, técnica ou procedimento eficiente e eficaz em um determinado ambiente poderá não ser em outro, em função de diferenciações topográficas, padrões de urbanização, tipos de construção etc.

Uma política adotada junto a uma população civil por um determinado exército que tenha atingido integralmente seus objetivos junto aos corações e mentes daquele grupo social poderá não ter o mesmo sucesso noutra situação, em que, inclusive, um ressentimento provocado por características étnicas, religiosas ou culturais pode provocar hostilidades de grande intensidade.

Na verdade, esse tipo de ambiente operacional demanda preparo para se enfrentar todo tipo de adversidade, desde forças militares convencionais, passando por forças irregulares com diferentes motivações e níveis de preparo, até as doenças mais diversificadas e, até mesmo, a fome. Todas estas, apresentando-se sob as formas combinadas mais complexas, tornam os desafios gigan-

tescas tarefas, cujo gerenciamento não possui quaisquer padrões normativos.

O Brasil, em função de sua estatura político-estratégica, cada vez mais relevante no cenário internacional, necessita possuir Forças Armadas permanentemente engajadas no preparo de seus recursos humanos e

materiais, para fazer face a tais adversidades características do combate em terreno urbano, não apenas quando empregadas dentro do território nacional, mas, também fora dele, o que impõe um cerrado acompanhamento das experiências alheias, colhidas nos mais diversificados ambientes operacionais. 

### Referências

*Military Operations in the Urban Environment*, Center for Army Lessons Learned, Combined Arms Center, Fort Leavenworth/Kansas.

*Lessons Learned from Modern Urban Combat*, US Army FM 3-06.11 – Combined Arms Operations in Urban Terrain.

*Soldiers in the Cities*, Edited by Michael Desch, Strategic Studies Institute, US Army War College.

*The World Turned Upside Down: Lessons of the Chechen War*, Anatol Liven.

*The Operation in Gaza (27 Dec 2008 – 18 Jan 2009): Factual and Legal Aspects*, The State of Israel.

*Operation Cast Lead; The Lessons of the Second Lebanon War are on Display this Time Around*, Rebecca Walberg.

*O Conflito de 4ª Geração e a Evolução da Guerra Irregular*, Alvaro Pinheiro, divulgado no site do CEE ECEME.

*HAITI: A Liderança Brasileira numa Complexa Imposição da Paz*, Alvaro Pinheiro, divulgado no site do CEE ECEME.



## Editorial 2011

Coleção General Benício

DA CASA DO TREM À AMAN

Fragmentos da história da AMAN na visão de um cadete fundador  
*Gustavo Lisboa Braga*

Obra que, nas palavras do autor, “visa à preservação da história da Escola Militar, tanto do passado — Casa do Trem, Largo de São Francisco, Praia Vermelha e Realengo —, quanto da atualidade — Academia Militar das Agulhas Negras”. Aqueles que um dia foram cadetes passarão pelas páginas desse trabalho, colocando as suas próprias lembranças sobre a narrativa do autor;

Edição comemorativa do bicentenário de criação da Academia Militar das Agulhas Negras.

# A Lei de Inovação Tecnológica

## Sua importância para a recuperação da indústria nacional de defesa e para a manutenção da soberania nacional

Reis Friede<sup>1</sup>

André Carlos da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho analisa a importância da edição da Lei de Inovação Tecnológica — Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 — para a recuperação da indústria nacional de defesa e, por via de consequência, para a manutenção da soberania nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciência. Tecnologia. Inovação. Defesa. Soberania.

### ABSTRACT

*This article analyzes the importance regarding the creation of the Technological Innovation Law — Law No. 10,973, from December 2<sup>nd</sup>, 2004 — for the recovering of the National Defense Industry, and, in consequence, for the maintenance of the National Sovereignty.*

**KEY WORDS:** Science. Technology. Innovation. Defense. Sovereignty.

A Constituição Federal preceitua, logo no artigo 1º, inciso I, que a Soberania é um dos fundamentos sobre os quais repousa a República Federativa do Brasil. Não obstante a importância dedicada pelo Texto Constitucional ao tema em foco, tal elemento constitutivo da ideia de Estado<sup>3</sup> vem sendo rotineiramente ameaçado, seja através das tradicionais ações militares expressas e declaradas, seja

por meio da mais implícita, velada e sutil das estratégias estatais.

Com efeito, acerca dessas ameaças que rondam os interesses nacionais, a publicação *Concepção Estratégica, Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse Nacional*<sup>4</sup>, página 8, obra editada no ano de 2003 pelos ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia, traça o seguinte panorama:

<sup>1</sup> Desembargador Federal, professor de Hermenêutica Jurídica do Centro Universitário Augusto Motta e doutor em Direito Público.

<sup>2</sup> Delegado de Polícia Civil, professor de Direito Penal do Centro Universitário Augusto Motta e mestrando em Desenvolvimento Local.

<sup>3</sup> Convém registrar, desde logo, que o Estado constitui-se através da soma de três elementos básicos, ou seja, povo (elemento humano), território fixo (elemento físico ou geográfico) e soberania (elemento abstrato), sendo certo que, de forma simples, o Estado representa a Nação dotada de uma Constituição, ou seja, de uma organização político-jurídica fundamental, em que é estabelecido o direito interno em sua dimensão ampla.

<sup>4</sup> A íntegra do texto pode ser obtida em [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), acessado em 25/09/09, às 11h10.

O mundo, que passa por um amplo e acelerado processo da globalização, tem assistido resignadamente à deterioração do conceito de soberania nacional em algumas regiões do planeta, em face de ousadas estocadas promovidas pelo implacável terrorismo internacional, pelo tráfico de armas e de drogas e, também, pela ampliação do poder político, econômico e militar de nações hegemônicas e globalizantes.

Cada vez mais, verifica-se a crescente descaracterização dos contornos nacionais, que vão perdendo a sua função de demarcar a linha da atuação suprema e independente dos Estados, expressa nos campos do poder: fisiográfico, psicossocial, político, econômico, militar e científico-tecnológico.

Fatos acontecidos recentemente têm mudado rapidamente este cenário: redes internacionais de terrorismo e crime organizado exigem uma melhor coordenação dos diferentes setores envolvidos no combate e repressão dessas atividades, fazendo com que esferas de responsabilidades que antes pareciam afastadas tornem-se mais próximas; ações políticas, econômicas e militares de alguns países sobre outros, menos preparados para defender a sua soberania. Mesmo em nome da defesa da paz mundial, atos de guerra têm sido perpetrados sem o necessário respaldo legal do direito e do apoio internacionais. Faz-se mister, então, que os países que valorizam a democracia, a liberdade e o respeito mútuo entre os povos, se mantenham devidamente preparados para sustentar a sua própria autodeterminação e, também, a das demais nações livres e democráticas do planeta.

Na área de Ciência e Tecnologia, o Brasil, país que tem buscado com persistência o seu completo crescimento, tem enfrentado, como acontece também com os demais países emergentes,

ventos desfavoráveis soprados por nações do primeiro mundo, que, por meio de barreiras técnicas ou comerciais, procuram dificultar o voo brasileiro em direção ao grande desenvolvimento científico-tecnológico, a fim de evitar quaisquer progressos que venham permitir a aproximação de eventuais países concorrentes. (grifo nosso)

Em reforço ao que está dito no preocupante quadro retratado, a experiência internacional revela que, historicamente, diversas maneiras foram empregadas por Estados para atentar contra a soberania de outro País. Argumentos jurídicos, econômicos, políticos, geográficos, dentre tantos, foram utilizados para eliminar esse precioso bem jurídico e, em última análise, a própria noção de Estado.

No nosso caso em particular, dentre muitos antagonismos<sup>5</sup> com os quais convivemos, paira sobre a rica nação brasileira uma indiscutível *ameaça* à soberania nacional, forte em sua essência e, ao mesmo tempo, dramática em suas possíveis consequências.

Trata-se da denominada *dependência tecnológica*, autêntico *desafio* que, por força de seus variados matizes, haverá de ser superado, de modo a evitar os terríveis riscos decorrentes do atraso brasileiro nos campos da ciência, tecnologia e inovação (C, T&I), adversidade que, por via direta, atinge também a expressão militar do poder nacional<sup>6</sup>, de fundamental importância para a *Defesa*

<sup>5</sup> Logo na parte introdutória da Política de Defesa Nacional (PDN), o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, estabelece que: "Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros". O texto completo encontra-se disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acessado em 25/09/09, às 13h50.

<sup>6</sup> Prevê o Decreto nº 5.484/05 que as políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional, sendo que uma das diretrizes estratégicas para alcançá-los é estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa.



*múltipla* (política, econômica, militar e/ou psicossocial), mas que, de modo derradeiro, perfaz-se por meio da existência de uma real *capacidade militar* no sentido amplo da expressão.

Nesse sentido, correta, portanto, a previsão contida na Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, ao enfatizar que “a expressão militar do país fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis”.

Ora, se a expressão militar do país, como restou afirmado no Decreto nº 5.484/05, fundamenta-se também na capacidade das Forças Armadas, cumpre criar, implantar e manter estratégias que assegurem tal capacidade, de modo que as instituições milita-

Assim, os correlatos temas *soberania, defesa e C, T&I* devem pautar a agenda brasileira no seu aspecto mais amplo<sup>10</sup>, independentemente da concepção político-partidária

é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas".

<sup>9</sup> De acordo com o artigo 142, caput, da Carta da República, "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

3º QUADRIMESTRE DE 2011 | ADN

reinante, de forma que o Estado e a sociedade possam estar devidamente preparados para responder a qualquer ambição externa (porque não dizer, autêntica e genuína cobiça) por parte dos mais variados protagonistas internacionais, que, sob argumentos de toda a sorte, tencionem atentar contra a integridade e/ou legítimos interesses nacionais.

Diante desse preocupante cenário, parece-nos que o Poder Público definitivamente atentou para a dimensão do problema e de suas consequências para a Defesa Nacional, assunto que tem provocado inquietações nos diversos atores nacionais envolvidos, o que, com certo conforto, demonstra a atual importância dedicada aos temas (soberania, defesa e C, T&I).

Analizando o arcabouço jurídico pátrio, detectamos evidências de que o Estado brasileiro realmente atingiu tal percepção, passando, então, a concentrar esforços no sentido de criar condições favoráveis ao desenvolvimento da C,T&I de um modo geral, o que, obviamente, envolve a chamada C, T&I de interesse da Defesa Nacional<sup>11</sup>.

É certo porém que, por conta da extensão do hiato, muitas eram, e ainda são, as ações a serem concretizadas. A magnitude do problema demanda uma atuação ampla e conjunta, envolvendo, na esfera executiva, diversas pastas ministeriais. Os ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia, por exemplo, devem caminhar de braços dados, visto que o progresso na área de C, T&I é imprescindível para o campo da Defesa.

Malgrado esse inegável diagnóstico, qual seja, de que o desenvolvimento da C,T&I é absolutamente importante para o futuro do país e, por via direta, para a manutenção da soberania nacional, carecia o Brasil de uma política pública claramente definida e endereçada à construção desse ambiente integrado.

Havia a necessidade de se implantar no Brasil, urgentemente, um marco jurídico que concebesse uma verdadeira política de incentivo à inovação, conectando-a a outras políticas não menos importantes, tais como a de C&T, a industrial e a de defesa.

A propósito, essa imprescindível interação política fez com que o Ministério da Defesa consolidasse as denominadas tecnologias de interesse da Defesa Nacional a partir de três eixos, a saber:

**Eixo da Defesa** - contempla as especificações e os requisitos militares da Defesa Nacional a serem satisfeitos por Sistemas de Armas. Relaciona-se primordialmente às Expressões Política e Militar do Poder Nacional.

**Eixo da Ciência e Tecnologia** - contempla as áreas tecnológicas estratégicas necessárias para atender às especificações e aos requisitos definidos para os Sistemas da Defesa Nacional. Relaciona-se primordialmente à Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional.

**Eixo da Indústria** - contempla as capacidades inovadoras e características industriais próprias para satisfação das especificações e dos requisitos estabelecidos para os Sistemas da Defesa Nacional. Relaciona-se primordialmente às Expressões Econômica e Psicossocial do Poder Nacional<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> De acordo com o Ministério da Defesa, são exemplos de tecnologia de interesse da defesa nacional: reatores nucleares, sistemas espaciais, microeletrônica, sistemas de informação, radares de alta sensibilidade, ambiente de sistemas de armas, materiais de alta densidade energética, hipervelocidade, navegação automática de precisão, inteligência de máquinas e robótica, materiais e processos em biotecnologia, defesa química, biológica e nuclear (QBN), fontes renováveis de energia. Para uma consulta mais aprofundada, ver site [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), acessado em 16/10/09, às 15h20.

<sup>12</sup> Fonte: Ministério da Defesa. Ver site [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), acessado em 16/10/09, às 15h20.

No cenário internacional, a implantação de políticas assim entrelaçadas é, inclusive, destacada e recomendada pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) através do denominado Manual de OSLO, *Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica*<sup>13</sup>, 2ª edição, página 17:

Apenas recentemente surgiram políticas de inovação como um amálgama de políticas de ciência e tecnologia e política industrial. Seu surgimento sinaliza um crescente reconhecimento de que o conhecimento, em todas as suas formas, desempenha um papel crucial no progresso econômico, que a inovação está no âmago dessa "economia baseada no conhecimento", que a inovação é um fenômeno muito mais complexo e sistêmico do que se imaginava anteriormente. (grifo nosso)

No plano doméstico, essa articulação entre políticas correlatas também encontra previsão nas *Diretrizes da Política Industrial Tec-*

*nológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, segundo a qual, a "nova dinâmica realça a importância da inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial".<sup>14</sup>

Portanto, a implementação de um sistema legal com o objetivo de criar condições necessárias para que o espírito científico/inovador pudesse florescer no setor produtivo nacional era, por assim dizer, uma verdadeira tarefa estatal, conforme previsto nos artigos 218 e 219 da Carta Constitucional.<sup>15</sup>

Diante desse panorama prioritário, era mesmo inconcebível que o país não tivesse, até os idos de 2004, um arcabouço legal verdadeiramente voltado para promover esse ambiente articulado. Nesse contexto, de acordo com a Exposição de Motivos Interministerial<sup>16</sup> nº 28, de 2004, um

passo relevante para a consecução das metas na área de ciência e tecnologia é a formulação de sistema legal cujo conteúdo possa dinamizar a

<sup>13</sup> O Manual de Oslo é a principal fonte internacional de diretrizes para coleta e uso de dados sobre atividades inovadoras da indústria e se encontra disponível no site [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br), acessado em 13/10/09, às 20h.

<sup>14</sup> Diretrizes de PITCE, 2003, página 4, disponível em [http://www.camara-e.net/\\_upload/20031126Diretrizes.pdf](http://www.camara-e.net/_upload/20031126Diretrizes.pdf), acessado em 21/09/09, às 22h.

<sup>15</sup> Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá

aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

<sup>16</sup> O referido documento, que acompanhou a Mensagem Presidencial enviada ao Parlamento acerca do Projeto de Lei de Inovação Tecnológica (PL nº 3.476/04), foi elaborado pelos ministros da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda e chefe da Casa Civil.

relação entre universidades, institutos de pesquisa e o setor produtivo nacional.

A perspectiva de se formular um sistema legal que dinamizasse os setores envolvidos com a C, T&I era realmente pertinente, uma vez que a importância do conhecimento como viés de promoção do desenvolvimento passou a ostentar contornos até então inimagináveis.

Em virtude das transformações operadas ao longo das últimas décadas, o conhecimento passou a assumir posição central no processo de produção, sendo certo afirmar que “a ciência e a tecnologia estão no coração do processo produtivo de fronteira no mundo”, conforme registrou Luís Manuel Fernandes, então secretário-executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, quando de sua explanação acerca do PL nº 3.476/04, o qual redundou na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 - Lei de Inovação Tecnológica.

Para Luís Manuel Fernandes, “a dependência tecnológica se transformou num dos principais instrumentos de geração e preservação de assimetrias no sistema internacional”<sup>17</sup>.

Além de ser um fator de reprodução de relações assimétricas, afirma-se até mesmo que a soberania nacional possa estar comprometida pela dependência científica e tecnológica. Nessa linha de raciocínio, o Livro

Verde<sup>18</sup>, publicação do Ministério da Ciência e Tecnologia, aponta que:

O conhecimento tornou-se, hoje mais do que no passado, um dos principais fatores de superação de desigualdades, de agregação de valor, criação de emprego qualificado e de propagação do bem-estar. A nova situação tem reflexos no sistema econômico e político. A soberania e a autonomia dos países passam mundialmente por uma nova leitura, e sua manutenção — que é essencial — depende nitidamente do conhecimento, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico.<sup>19</sup> (grifo nosso)

Evidente, então, que o estabelecimento de uma política de C, T&I, devidamente conjugada com outras políticas, era prioridade absoluta, o que se deu através da edição da Lei de Inovação Tecnológica, a qual “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências”.

Durante os trabalhos legislativos realizados no Parlamento Federal, como era de se esperar, a problemática relativa à dependência tecnológica do País (e sua correlação com o tema soberania nacional) veio à tona nos debates promovidos acerca do PL nº 3.476/04.

Para demonstrar o que ora se afirma, confira-se o seguinte trecho das notas taquigráficas concernentes a umas das audiências

<sup>17</sup> Ver nota taquigráfica nº 0873/04, de 16/06/04, Comissão Especial – PL 3.476/04 – Lei das Inovações Tecnológicas, disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/especial/encerradas/pl3476/ctramit.html>, acessado em 02/10/09, às 15h40, páginas 21 e 22. Cabe registrar que Luís Manuel Fernandes, na condição de secretário-executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, presidiu o grupo que elaborou a versão final do Projeto da Lei de Inovação Tecnológica.

<sup>18</sup> De acordo com o site do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Livro Verde foi publicado em 2000 e aponta uma proposta inicial de ações concretas, composta de planejamento, orçamento, execução e acompanhamento específicos do Programa Sociedade da Informação.

<sup>19</sup> Ver Sociedade da informação no Brasil, Livro Verde, organizado por Tadao Takahashi, Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, página V, disponível no site <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>, acessado em 12/10/09, às 22h30.

públicas realizadas na Câmara dos Deputados, ocasião em que o relator do PL nº 3.476/04, deputado federal Zarattini, asseverou<sup>20</sup>:

As contribuições dos demais depoentes foram igualmente importantes. Contudo, a análise feita pelo secretário Luís Fernandes foi mais apropriada à luta que, como nação, devemos ter. Ou seja, um projeto nacional com uma base tecnológica nacional, senão vamos ficar eternamente dependentes da ciência e da tecnologia das multinacionais. Assim, de fato, a nossa soberania vai estar comprometida e dificilmente alcançaremos o estágio de nação independente e soberana. Sem resolver esse problema, dificilmente construiremos um país socialmente justo, porque a questão nacional vem sempre antes da questão social. Sem resolvermos a questão nacional, dificilmente resolveremos a questão social no país. (grifo nosso)

Da leitura do trecho em destaque, é possível depreender que a questão relativa à soberania nacional realmente inspirou os debates parlamentares então promovidos, dado histórico que permite interpretar e compreender a Lei de Inovação Tecnológica como instrumento de suma importância para a manutenção desse elemento constitutivo do conceito de Estado.

A propósito, acerca da denominada interpretação histórica, ora empregada, afirma a Doutrina que a análise do cenário anterior à edição de uma lei, bem como das fases (proposição, discussões, emendas, relatórios) percorridas por um projeto de lei, é funda-

mental para a compreensão do texto jurídico.

Assim, para Miguel Reale<sup>21</sup>, é “indispensável estudar as fontes inspiradoras da emanção da lei para ver quais as intenções do legislador, mas também a fim de ajustá-la às situações supervenientes”.

Tal entendimento do saudoso Reale é corroborado por Sílvio de Salvo Venosa<sup>22</sup>, segundo o qual

Sob o prisma histórico, o exegeta deve, pois, analisar os trabalhos preparatórios da lei, os anteprojetos e projetos, as emendas, as discussões parlamentares, a fim de ter um quadro claro das condições nas quais a lei foi editada.

Portanto, interpretando-se os documentos e dados históricos obtidos (mensagem presidencial, exposição interministerial que acompanhou o PL nº 3.476/04, notas taquigráficas pertinentes às audiências públicas realizadas no Congresso Nacional), é possível chegar à primeira conclusão: a problemática decorrente da nossa dependência tecnológica (e sua correlação com o tema soberania nacional) inspirou os trabalhos legislativos realizados por ocasião da tramitação do PL nº 3.476/04.

Outrossim, é possível afirmar, ainda, que a mesma problemática inspirou também a implementação da denominada *Estratégia Nacional de Defesa*<sup>23</sup>, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, cujo lançamento, de acordo com o pronunciamento<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Nota taquigráfica nº 0873/04, de 16/06/04, Comissão Especial – PL 3.476/04 – Lei das Inovações Tecnológicas, disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/especial/encerradas/pl3476/ctramit.html>, acessado em 02/10/09, às 15h40, página 47.

<sup>21</sup> REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 284.

<sup>22</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 176/177.

<sup>23</sup> A íntegra do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, pode ser obtida em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

<sup>24</sup> A íntegra do pronunciamento, proferido em 14 de abril de 2009, quando da Cerimônia de Abertura do LAAD, pode ser obtida em [http://www.defesa.gov.br/imprensa/index.php?page=pronunciamento\\_discursos](http://www.defesa.gov.br/imprensa/index.php?page=pronunciamento_discursos). Documento acessado em 25/09/09, às 12h10.

do então ministro da Defesa Nelson Jobim, “marca uma nova etapa no tratamento de tema tão relevante, intrinsecamente associado ao desenvolvimento nacional” e “reafirma o compromisso de todos os cidadãos brasileiros, civis e militares, com os valores maiores da soberania, da integridade do patrimônio e do território e da unidade nacional”.

A propósito, um dos eixos estruturantes da *Estratégia Nacional de Defesa* é a reorganização da indústria nacional de material de defesa<sup>25</sup>, objetivando, assim, assegurar o atendimento das demandas das Forças Armadas, apoiado em tecnologia sob domínio nacional.

Com efeito, chega-se, então, à segunda conclusão: os contornos da Estratégia Nacional de Defesa, coerentemente, encontram-se em perfeita sintonia com o que dispõe a Lei de Inovação Tecnológica, motivo pelo qual sua edição, enquanto verdadeiro marco, configura importante passo para a recuperação da indústria nacional de Defesa, seja pelo suprimento da demanda das Forças Armadas quanto a equipamentos de altíssimo valor agregado, seja pela ampliação da expressão militar do Poder Nacional, possibilitando, em última análise, a manutenção da soberania do Estado brasileiro. ☺



## Editorial 2011

### Coleção General Benício

#### AS OBSESSÕES PATRIÓTICAS

Origens e projetos de duas escolas de pensamento político do Exército Brasileiro

*Leonardo N. Trevisan*

A obra é um profundo e lúcido estudo da evolução do ensino militar no Brasil, das suas origens coloniais até a Revolução de 1930, por meio do qual vão surgindo os cenários e os acontecimentos mais importantes da nossa história. Tem indiscutível valor como trabalho acadêmico sobre um tema já abordado por muitos autores nacionais e estrangeiros.

O autor é graduado em História pela Universidade de São Paulo, além de mestre e doutor em História Econômica e Ciências Políticas. No vasto repertório de publicações, constam duas sobre assuntos referentes às nossas Forças Armadas: *Instituição Militar e o Estado Brasileiro* e *O Pensamento Militar Brasileiro*, ambos pela Editora Global.

<sup>25</sup> Cumpre registrar, outrossim, que acelerar o processo de reaparelhamento das Forças Armadas, com atenção especial aos programas estratégicos, e reconstruir a indústria bélica nacional são dois dos compromissos assumidos pelo então candidato à reeleição no pleito de 2006. Ver página 26 do Plano de Governo Lula, disponível em <http://www.pt.org.br>, acessado em 13/10/09, às 20h30.

Cerimônia de fundação da Biblioteca do Exército, no Quartel-General do Exército, atual Palácio Duque de Caxias.

Da esquerda para a direita: Princesa Isabel, D. Pedro II, Imperatriz Teresa Cristina, Conde d'Eu, Conselheiro Franklin Dória, Capitão Tito França.

Arte sobre óleo de Álvaro Alves Martins (1986)







# Biblioteca do Exército

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

[www.bibliex.com.br](http://www.bibliex.com.br)

