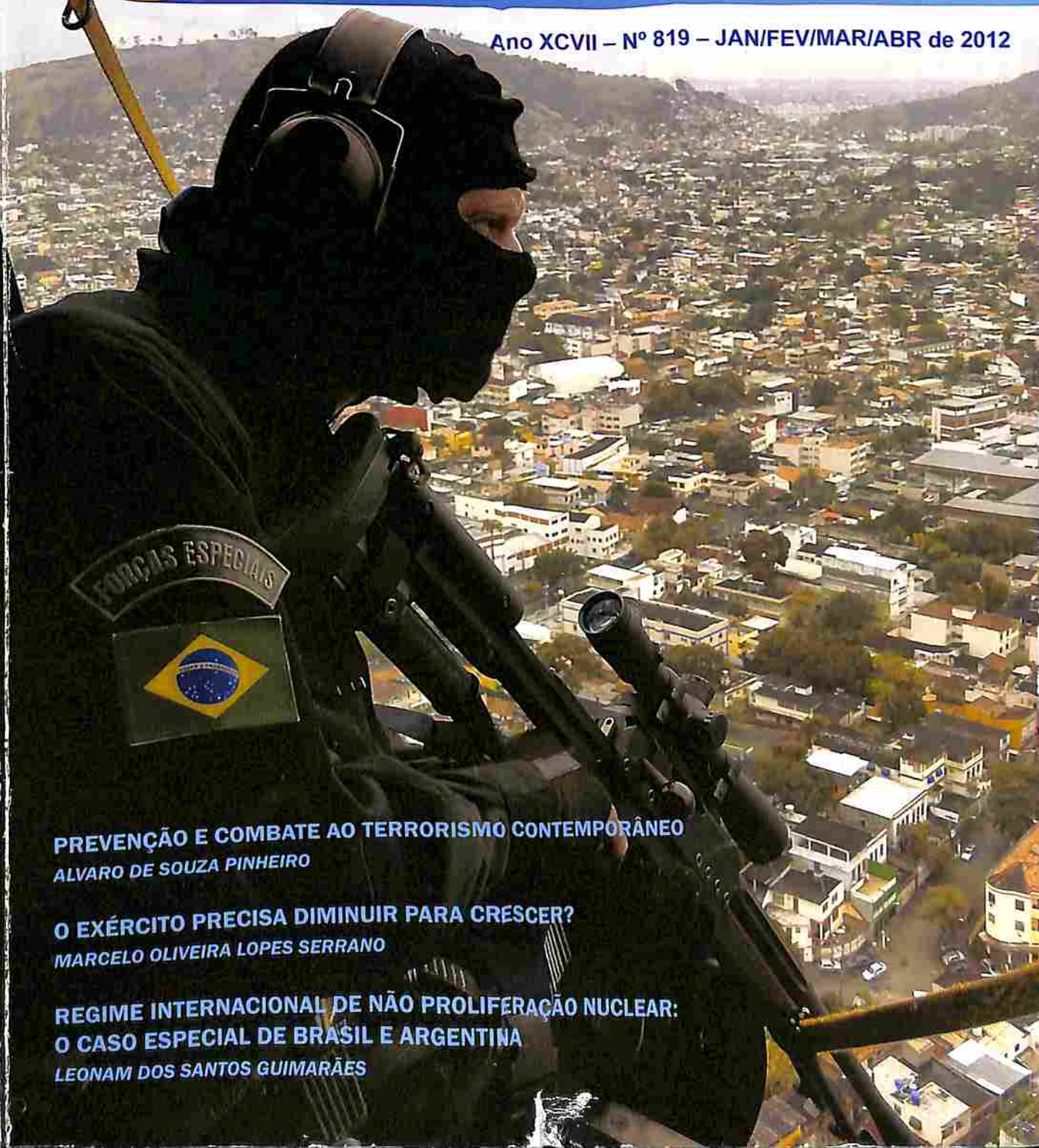




A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Ano XCVII – Nº 819 – JAN/FEV/MAR/ABR de 2012



PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO CONTEMPORÂNEO
ALVARO DE SOUZA PINHEIRO

O EXÉRCITO PRECISA DIMINUIR PARA CRESCER?
MARCELO OLIVEIRA LOPES SERRANO

**REGIME INTERNACIONAL DE NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR:
O CASO ESPECIAL DE BRASIL E ARGENTINA**
LEONAM DOS SANTOS GUIMARÃES

EDITORIAL

Prezados Leitores,

Iniciamos a presente edição com um artigo sobre *Padrões comparativos para dimensionamento do Exército*, assunto relevante e atual para o processo de transformação que se inicia na Instituição.

Em um mundo globalizado e cada vez mais dominado pela informação, que se atualiza sempre de forma cada vez mais rápida, surge a necessidade de novos procedimentos para a convivência entre os países. Nesse contexto, apresentamos um painel, com três artigos. Um versa sobre *Multilateralismo, segurança, soberania e integração* em casos na América Latina. Outro artigo trata da *Prevenção e o combate ao terrorismo contemporâneo, a ONU e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*, com seus reflexos para o Brasil. Finalmente trazemos uma abordagem sobre o *Regime Internacional de não proliferação nuclear* com enfoque no caso especial de Brasil e Argentina.

Apresentamos, em um segundo momento, novas visões para antigas questões, ancoradas em um estudo no campo da cultura, versando sobre *Multiculturalismo como corpo teórico: transcendendo a valorização cultural* e suas implicações para as Forças Armadas.

Valendo-nos da História, mestra da vida, trazemos, para reflexão, o artigo sobre *A guerra portuguesa, a guerra brasileira e o conflito de 4ª geração*.

Por fim, fechando o foco novamente no Exército Brasileiro, trazemos um artigo abordando *A requisição e a mobilização nacional*, assunto que, pela sua natureza, se caracteriza como de interesse permanente para a Força.

Boa leitura e até nossa próxima edição.

como padrões comparativos preferenciais para o dimensionamento da Força Terrestre. Quando avaliamos a adequação do Exército aos seus encargos de defesa, tendemos a pensar nestes padrões e, por considerá-los com exclusividade, concluimos sempre pela insuficiência numérica do EB para o atendimento de suas missões. Essas conclusões são em geral incompletas, por se basearem na análise de apenas um aspecto, ou então equivocadas, por não serem capazes de responder convenientemente às necessidades estratégicas do EB no século que se inicia.

É bastante discutível se tais padrões guardam algum vínculo necessário com o adequado dimensionamento dos exércitos. A

despeito disso, convém analisar com atenção se esses critérios geográficos constituem-se realmente em fatores efetivos para o dimensionamento. Para tanto, recorreremos à comparação relativa da área territorial, da extensão das fronteiras terrestres e da população de vários países importantes com o efetivo de seus exércitos, conforme a tabela abaixo (tabela 1).

Os números relativos de cada país referentes a aspectos geográficos apresentam um quadro disparatado.

Vê-se que, em termos de número de homens por Km² do território, a diferença entre o número mais baixo (0,01 – da Argentina e Rússia) e o mais alto (0,45 – da Alemanha)

Tabela 1 – Dados Relativos a Aspectos Geográficos

PAÍSES	Efetivo do Exército	Área Territorial (Km ²) ¹ Relação c/ efetivo (Km ²)	Extensão das Fronteiras (Km) ¹ Relação c/ efetivo (H/Km)	População ¹ Relação c/ efetivo (%)
Argentina	38500 ²	2.736.690	9.861	41.769.726
		0,01	3,9	0,09
França	128472 ⁴	551.500	2.889	65.312.249
		0,23	44,4	0,19
Alemanha	163962 ²	357.022	3.621	81.471.834
		0,45	45,2	0,2
Espanha	79736 ²	505.370	1.917	46.754.784
		0,15	41,5	0,17
Itália	108300 ²	301.340	1.899	61.016.804
		0,35	56	0,17
EUA	547400 ³	9.826.675	12.034	313.232.044
		0,05	45	0,17
Rússia	321000 ²	17.098.242	20.241	138.739.982
		0,01	15,8	0,23
China	1600000 ²	9.596.961	22.117	1.336.718.015
		0,16	72	0,1
Peru	74000 ²	1.279.996	7.461	29.248.943
		0,05	9,9	0,25
Brasil	186498 ⁵	8.514.877	16.885	190.732.694 ⁶
		0,02	11	0,09

FONTES:

¹ Cia World Factbook (www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/)

² International Institute for Strategic Studies (Military Balance 2010)

³ US Army Financial Management (<http://asafr.army.mil/offices/BU/BudgetMat.aspx?officeCode+1200>)

⁴ Annuaire Statistique de Défense 2010 (www.defense.gouv.fr/sga/le_sga_en_action/economie-et-statistiques/annuaire-statistique-de-la-defense)

⁵ Estado-Maior do Exército (palestra proferida na ECEME)

⁶ IBGE

é enorme — uma diferença de 45 vezes. Os números mais altos são todos de países da Europa ocidental, certamente como resquício de seu passado de intensa rivalidade bélica, a qual exigia grandes efetivos a despeito da restrita extensão territorial dos países. Apesar de todos esses exércitos terem sido reduzidos após a Guerra Fria, o resultado desta redução ainda permaneceu bastante significativo em virtude de os efetivos iniciais serem muito elevados. Esta parece ser uma razão para números tão expressivos.

O número do Brasil (0,02) é o dobro do da Argentina e um pouco menos da metade do peruano e do norte-americano (ambos 0,05).

O número de H/Km² só teria real relevância se considerado como fator indicativo da capacidade de ocupação do território, capacitação necessária no quadro de segurança e defesa internas. No entanto, dos países considerados, a Rússia, que possui certamente uma significativa necessidade de defesa interna, em virtude dos movimentos separatistas no Cáucaso e do terrorismo decorrente, é o que apresenta a menor taxa. Por outro lado, os países da Europa ocidental, cujos exércitos têm reduzida necessidade de atuação em segurança e defesa internas, possuem as taxas mais elevadas. O Exército dos EUA, apesar de possuir restritos limites legais para atuar na garantia da lei e da ordem em território norte-americano, apresenta taxa duas vezes maior do que a do Exército Brasileiro, que tem tradição neste tipo de emprego. Diante deste quadro, não há base sólida para afirmar que o tamanho

do Exército Brasileiro seja insuficiente para guarnecer adequadamente o nosso território.

Quanto ao percentual do efetivo dos exércitos em relação à população, os números, apesar de mais próximos, também não parecem apresentar alguma lógica in-

Quanto ao percentual do efetivo dos exércitos em relação à população, os números, apesar de mais próximos, também não parecem apresentar alguma lógica indiscutível

discutível. Esta taxa, à semelhança do número de H/Km², só teria sentido inquestionável como expressão da necessidade de o exército exercer eficaz controle sobre a população no âmbito da defesa interna. O número do Brasil está no mesmo patamar do da Argentina.

É praticamente a metade dos de Alemanha, França, EUA, Espanha e Itália, situando-se os de Peru e Rússia em nível um pouco mais elevado. Seria razoável imaginar que nos casos da Rússia e do Peru, neste devido a uma eventual possibilidade de ressurgimento do Sendero Luminoso, poderia haver a necessidade de efetivo controle da população, e a taxa mais elevada deles poderia retratar esta necessidade. Por outro lado, seria inconveniente considerar que o percentual de Alemanha, França, Itália, Espanha e EUA seja o adequado, já que estes países, onde vigoram sólidas instituições democráticas, não imaginam seus exércitos como instrumentos de controle da população. Portanto, o percentual deles em torno de 0,2% não reflete esta necessidade. Como esse número parece ser aleatório, é também inócuo considerar que aqueles países, em tese, possuam o dobro da nossa capacidade de exercer controle militar sobre suas populações. Em consequência, também não há base lógica para afirmar que

deveríamos atingir aquele percentual para obtermos adequada capacidade de exercer militarmente o controle sobre a população, sem ao mesmo tempo considerar a China e a Argentina, que apresentam taxas semelhantes às nossas, carentes neste aspecto, o que nos parece desarrazoado. Além do mais, também não se espera do Exército, braço armado das instituições democráticas brasileiras, o eventual exercício do controle da população.

Excetuando-se a expressão da capacidade de controlar a massa populacional, o percentual do efetivo em relação à população nada representa além do grau de militarização da sociedade. Não há relação evidente entre esta taxa e as necessidades de defesa, as quais são determinadas, na realidade, pelas ameaças, reais ou potenciais, e pelos objetivos políticos dos países. Comparar exércitos primordialmente por este fator significa ignorar realidades distintas de defesa.

Para encerrar a análise dos fatores geográficos, falta apreciar a questão do número de homens por quilômetro de fronteira terrestre. Este fator parece ser o mais consistente dentre eles, no entanto, também tende a conduzir a conclusões equivocadas se visto isoladamente. O número brasileiro (11 H/Km) só não é mais baixo do que o da Argentina (3,9 H/Km). Com um pouco de esforço, pode-se considerá-lo no mesmo patamar de Peru e Rússia, mas é muito menor, da ordem de quatro vezes, do que os números de Itália, EUA, Espanha e França. Por outro lado, é forçoso admitir que os números elevados desses países não se explicam pela extensão

de suas fronteiras, já que nenhum deles vê nelas qualquer ameaça. Os EUA não têm nenhuma preocupação de ordem militar com seus vizinhos e o passado beligerante da Europa foi deixado para trás ao longo do processo de integração que desaguou na União Europeia. O caso da Itália, detentora de taxa muito elevada, é significativo. Além de estar fortemente integrada com os seus vizinhos, suas fronteiras terrestres são fisicamente protegidas pelos Alpes, o que exclui qualquer necessidade de taxa tão expressiva. Pode-se então afirmar com segurança que a extensão das fronteiras só poderia constituir-

-se em fator a ser levado em consideração se, por intermédio e através delas, o país fosse vítima de forte ameaça de natureza militar. Mesmo assim, o real fator dimensionador seria,

*O número de homens por
quilômetro de fronteira terrestre
também tende a conduzir a
conclusões equivocadas se visto
isoladamente*

não as fronteiras em si, mas o volume e o peso das forças adversárias que as poderiam atravessar, como recorrentemente foi o caso no passado beligerante da Europa.

A incongruência dos números relativos a esses fatores geográficos é indicativa da inconveniência de utilizá-los como padrões para o dimensionamento dos exércitos ou, pelo menos, como padrões exclusivos ou preponderantes. A utilização desses padrões deixa de considerar aspectos fundamentais, particularmente em tempos de rápidas e intensas mudanças, como os da atualidade. Eles são inúteis para avaliar, por exemplo, o grau de modernidade de um exército, particularmente no que se refere ao nível tecnológico de seus meios de combate, condição imprescindível para a eficiência operacional.

A mentalidade territorialista tem sido um severo óbice para a transformação do Exército em uma força moderna e eficaz. Como salientado acima, a fixação em dimensionar o EB por meio de fatores geográficos embaça a nossa visão estratégica, dificultando o reconhecimento do fator modernidade como o ponto mais crítico da Força Terrestre, para o qual deve convergir todo o esforço estratégico do Exército.

É importante buscar padrões comparativos que mensurem o grau de modernidade e que possam servir de indicadores para o estabelecimento de objetivos a atingir. Em vez de geográficos, aspectos financeiros são bem mais propícios para esse fim. O percentual do PIB destinado à Defesa é um dado importante, mas mais significativo para o grau de modernidade é o percentual orçamentário que as forças dedicam para investimentos, já que é impossível modernizar sem investir.

Nessa linha de raciocínio, os níveis de investimento em defesa dos principais países

A mentalidade territorialista tem sido um severo óbice para a transformação do Exército em uma força moderna e eficaz

ocidentais (Tabela 2), que indiscutivelmente possuem forças armadas modernas, serão analisados e comparados com o do Brasil e, posteriormente, será feita comparação semelhante no âmbito dos exércitos. É importante salientar que os valores orçamentários absolutos não serão objeto de análise e sim os valores percentuais, que se prestam como meios comparativos isentos das disparidades

dos números absolutos. Convém destacar, também, que os percentuais devem ser vistos como ordem de grandeza e não como números precisos, a fim de acomodar eventuais especificidades nas metodologias de elaboração

de orçamentos dos diferentes países que, apesar dos cuidados tomados, não tenham sido detectadas durante a pesquisa dos orçamentos.

No que tange a dispêndios com defesa, vê-se que as taxas dos países selecionados são, de modo geral, o dobro da nossa, o que já nos dá um indicativo do hiato que temos de superar. No entanto, os valores relativos aos exércitos nos fornecem um quadro mais útil

Tabela 2 – Percentual de Investimento em Defesa

Orçamento de Defesa	PAÍSES							Obs
	Brasil ¹	França ²	Alemanha ²	R.U. ²	Espanha ³	Itália ²	EUA ²	
Total	25,9	32,2	29,2	47,8	12,1	14,3	531,5	<ul style="list-style-type: none"> • Em bilhões de euros (paridade de poder de compra) • Brasil em bilhões de reais • Custeio inclui Pgto Pes (exceto inativos)
Custeio	21,5	20,5	21,0	34,7	8,6	11,1	372,7	
Investimento	4,4	11,6	8,2	13,1	3,5	3,1	158,8	
% de Investimento sobre o total	16,9%	36%	28%	27,4%	28,9%	21,7%	29,8%	

Fontes:

1 Ministério da Defesa / SEORI (orçamento de defesa 2009)

2 Annuaire Statistique de la Defense 2010

3 Anuario Estadístico de Defensa - www.portalcultura.mde.es/documentos/Publicaciones/Estadisticas/2008/06.CapVI/CapituloVI.pdf

Tabela 3 – Percentual de Investimento nos Exércitos

Orçamento Exército	PAÍSES					Obs
	Brasil¹ R\$	França² €		Espanha³ €	EUA⁴ US\$	
		2009	2001/09			
Total	10.440	6.557	64.364	2.896,8	144.867,2	• Milhões de unidades • monetárias • Custeio inclui Pgto Pes (exceto inativos)
Custeio	9.794	5.561	46.623	2.301,6	113.032,6	
Investimento	643	996	17.741	628,25	31.832,8	
% de Investimento sobre o total	6,1%	15,2%	27,5%	21,6%	22%	

Fontes:

1 Ministério da Defesa / SEORI (orçamento de defesa 2009)

2 Annuaire Statistique de la Defense 2010

3 Anuario Estadístico de Defensa

4 US Army Financial Management

5 Inclui Programas Especiais de Modernização do Exército a cargo do Ministério da Defesa

para avaliar as carências do nosso Exército. Infelizmente, não puderam ser obtidos dados precisos de todos os países constantes da tabela 2, mas a comparação com os exércitos norte-americano, francês e espanhol (Tabela 3) é suficiente para demonstrar a importância de se adotar um padrão para dimensionar o grau de modernidade do EB.

Os dados da tabela acima mostram que a situação do Exército é mais grave do que a da Defesa como um todo. Nosso percentual de investimento em 2009 foi da ordem de um terço dos de EUA e Espanha e metade do da França. O caso da França é interessante por apresentar um aparente baixo nível de investimento no Exército em relação às outras forças, tendo em vista o elevado percentual francês de investimento total em defesa, e também por aparentar uma desvantagem em face do que EUA e Espanha investem em seus exércitos. O fato é que os níveis de investimento do

exército francês na primeira metade da década passada foram muito elevados, da ordem de 35%. A partir de 2005, de acordo com a programação estratégica para a modernização das forças armadas francesas, passou-se a privilegiar o investimento em capacidades comuns a todas as forças, particularmente no que concerne à dissuasão, comando e controle e meios espaciais. O percentual médio de investimento no período de 2001 a 2009 nos

oferece uma noção mais realista do montante que a França investiu em seu Exército.

Em virtude do acima exposto, é bastante razoável afirmar que o EB, a fim de atingir ade-

O EB deve triplicar ou, na pior das hipóteses, dobrar o percentual do seu orçamento dedicado a investimentos

quado grau de modernidade, deve triplicar ou, na pior das hipóteses, dobrar o percentual do seu orçamento dedicado a investimentos. E para isso não é suficiente um acréscimo da ordem de 600 milhões de reais para dobrar o nível de investimento, tendo em vista que a aquisição de novos meios exige em contra-

partida a aquisição de novas capacidades, a elevação da capacitação do pessoal, a manutenção do material em condições de emprego e o atingimento de níveis adequados de operacionalidade, tudo redundando também em despesas de custeio. A situação na realidade é ainda mais complicada. O nível superior a 20% dos países analisados representa de fato investimentos para manter a modernidade, já alcançada por aqueles exércitos. O EB necessitaria, durante um período de tempo a ser determinado, de um esforço inicial mais elevado, a fim de primeiramente modernizar-se, para depois poder manter-se moderno.

Esta crítica aos critérios geográficos não significa ignorar a importância do efetivo como fator de manifestação de poder militar. Entretanto, efetivo é um fator subsidiário à modernidade tecnológica dos meios. Esta é de maior relevância para a eficiência operacional de um exército do que aquele, realidade que a história militar tem sobejamente demonstrado ao longo dos séculos. Os países da OTAN demonstram reconhecer claramente esse valor subsidiário do efetivo, pois, diante de restrições orçamentárias, não se eximem de reduzir efetivos a fim de resguardar o nível de operacionalidade de suas forças e, na medida do possível, seus projetos de modernização tecnológica².

O territorialismo, salvo melhor juízo, é pouco compatível com a adoção da modernidade pelo EB. A não ser que o nosso

orçamento cresça exponencialmente, a fim de acomodar a ênfase no tamanho com a necessidade de modernização, o que aparenta ser muito pouco provável, o bom senso estratégico recomenda a adoção de uma alternativa ao territorialismo.

O Exército está diante de um dilema paradoxal: precisa diminuir para crescer. Diminuir em tamanho para crescer em capacitação tecnológica e eficiência operacional. Precisa diminuir para poder redirecionar recursos atualmente aplicados em custeio para o incremento dos investimentos. Convém que essa diminuição incida inicialmente na estrutura do EB, para posteriormente, se necessário, pensar-se em redução de efetivos.

Nesta alternativa ao territorialismo, a redução da estrutura do EB teria como reflexo a necessidade de desvincular as OM de espaços do território, vinculando-as, na realidade, ao território como um

tudo, substituindo a presença pela capacidade de se fazer presente em qualquer lugar. Exceção seria feita às OM de selva, devido às peculiaridades de seu ambiente operacional.

Convém ao Exército desapegar-se da restrita visão estratégica de defesa em face dos nossos vizinhos sul-americanos. Cabe-lhe aperceber-se de responsabilidades muito maiores que lhe esperam em nível mundial. Estas, sem dúvida, provirão de conflitos de interesse que, muito provavelmente, decorrerão do crescente protagonismo do Brasil no cenário das relações internacionais.

O Exército está diante de um dilema paradoxal: precisa diminuir para crescer

² Além de outras fontes, esta afirmação fundamenta-se em: "The Global Financial Crisis and its Impact on Defence Budgets" (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1765>).

Na realidade, não temos o que recear de nossos vizinhos em matéria de defesa. Não há nenhuma animosidade séria entre nós. Muito pelo contrário, eles que poderiam considerar, ainda que infundadamente, o gigantismo brasileiro como incômodo. Neste sentido, nossa preocupação não deve ser o aumento da presença territorial para assegurar o equilíbrio estratégico na América do Sul, como chegou a ser aventado na Estratégia Braço Forte, porque o nosso poder nacional é que, de fato, é o verdadeiro fator de desequilíbrio estratégico na região. Nossa preocupação no subcontinente deve ser eminentemente no sentido da cooperação e da integração, como já sugerido em novas orientações estratégicas. Nossos verdadeiros desafios futuros de defesa situam-se alhures.

De modo semelhante, a preocupação excessiva com a instrumentalização do Exército para a detecção e a repressão ao crime organizado e a ilícitos na fronteira apresenta o inconveniente de nos levar ao envolvimento direto e rotineiro com questões que, na realidade, concernem à segurança pública e a outras instituições. Este envolvimento nos poderá ser prejudicial, já que poderá vir a desvirtuar a verdadeira mentalidade militar da qual devemos estar permanentemente animados — a mentalidade combatente voltada para a defesa da Pátria.

Consequentemente, nesta alternativa, que poderia ser chamada de extraterrito-

rialismo, o Exército deve ampliar sua visão estratégica, focando-a além da América do Sul, passando paulatinamente de sua vocação estritamente subcontinental para uma vocação global, pois, como já dito, é de se prever que as ameaças aos interesses brasileiros, no futuro, procederão do ambiente global.

Só assim, o EB estará em sintonia com a crescente importância e a participação do Brasil nas questões mundiais e efetivamente apto a defender os nossos interesses, que também crescerão na mesma medida. Para tanto, o Exército precisará transformar-se em uma força moderna, de elevada capacitação operacional, apta a projetar-se, se necessário, para além do território nacional, com poder de combate adequado e em qualquer região ditada pelos interesses nacionais. Deve modernizar-se também para adquirir a capacidade de interoperabilidade com os exércitos mais avançados do mundo, no quadro de uma força multinacional, se assim for do interesse da política externa brasileira.

E por fim, só por intermédio de sua modernização tecnológica e da elevação de sua capacitação operacional, o EB poderá realmente dispor das condições necessárias para fundamentar efetivamente uma estratégia de dissuasão, capaz de inibir ameaças diretas ao nosso território e à nossa soberania. ○



Multilateralismo, segurança, soberania e integração

Casos na América Latina

Sérgio Ricardo Reis Matos¹

Sebastião Roberto de Oliveira²

Franco Gamboa Rocabado³

Introdução

O Multilateralismo, segundo Defarges (2004), busca aplicar princípios democráticos e institucionais às relações internacionais, aspirando a criar uma *sociedade de Estados*, sem apagar as forças legítimas e a soberania de cada Estado, o que inclui aspectos militares.

Para tanto, esse autor afirma que há elementos-chave de Multilateralismo, dos quais destacamos dois: (1) o pacto entre Estados é igualitário, o que confere às partes envolvidas os mesmos direitos e obrigações; (2) os pactos devem considerar tanto os litígios entre as partes, quanto a eventualidade de suas violações, designando diferentes mecanismos ou para restabelecer a ordem ou para regular discrepâncias. Tudo isso para aumentar a interdependência e a confiança mútua entre os Estados.

Por seu turno, Russel (2004), sob o conceito de *solidariedade das nações*, diz que o institucionalismo, base do Multilateralismo, teoricamente “pode ser usado como um instrumento da sociedade internacional para alcançar e defender a paz e a segurança de todos os Estados que a conformam” (p. 19, tradução nossa). Isso também implica proteger os acordos políticos e econômicos de seus Estados.

Na América Latina, termo que se emprega para denominar o conjunto de países americanos de línguas Espanhola, Portuguesa e Francesa, o Multilateralismo possui características peculiares. Autores como Joseph Stiglitz (2002) asseveram que as instituições multilaterais mais relevantes, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), impuseram políticas de ajuste estrutural à América Latina, principalmente

¹ Major de Infantaria, mestre em Operações Militares (EsAO-BRASIL), mestrando em Relações Internacionais e Integração (UMSA-BOLÍVIA) e especialista em Manobra (USAIS-EUA). É instrutor-convidado do Colégio Militar da Bolívia (2011-2012).

² Tenente-Coronel de Infantaria, mestre em Ciências Militares (ECEME-BRASIL).

³ Sociólogo político (UMSA-BOLÍVIA), doutor em Gestão Pública e Relações Internacionais (Duke University-EUA e London School of Economics and Political Science-Inglaterra). Foi chefe do projeto Agenda Futuro e membro do Instituto de Ciência Política da Pontífice Universidade Católica do Chile, especialista em Segurança em Operações de Paz (ONU) e em Desenvolvimento de Cenários de Futuro (EsIEx-BRASIL). Quando escreveu este artigo, era assistente-militar do comandante da Força da MINUSTAH – Haiti (2011).

nas décadas de 1980 e 1990, causando vínculos de dependência e pobreza na região, todavia sem construir aspectos-chave de igualdade de direitos e obrigações.

Por outra via, o Multilateralismo obteve soluções bem-sucedidas nos campos político e militar na América Latina, como aquelas que ocorreram depois da *Guerra do Cenepa*, conflito entre Equador e Peru (1995-1999), cujas soluções trouxeram reflexos para o campo econômico, a partir de entendimentos visando à integração regional.

No Haiti, os problemas de ajuste estrutural se juntaram com a falência de instituições do Estado, levando à intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU). Depois de êxitos no campo militar e de avanços no campo social, o terremoto de 2010 causou muitas perdas, gerando implicações adversas para implementação das soluções multilaterais anteriormente planejadas.

Nesse contexto de incertezas e reflexões sobre o impacto das visões teóricas sobre Multilateralismo, este ensaio tem o objetivo de analisar aspectos de *segurança e integração multilateral* na América Latina, concentrando a análise nos casos da Guerra do Cenepa, da situação do Haiti e da Iniciativa de Integração da Infraestrutura da Região Sul-Americana (IIRSA).

O multilateralismo e a solução de conflitos na América do Sul

Desde o processo de independência de seus países, que começou no século XIX, o Subcontinente Sul-Americano possui litígios fronteiriços, que foram consequências de conflitos e de tratados pouco claros sobre os limites. Na atualidade, existe uma área de disputa entre Venezuela e Guiana (Essequibo);

há o conflito pelo litoral entre Bolívia e Chile; não entendimentos entre Chile e Argentina sobre a linha de fronteira ao sul da Terra do Fogo; assim como desconfianças sobre o controle do tráfico de drogas nas fronteiras; fatos que prejudicam os ideais multilaterais de integração regional.

Apesar de tais conflitos, é relevante considerar as soluções entre Equador e Peru ao final do século XX, depois que esses países se enfrentaram na Guerra do Cenepa. Isso tem uma complexidade histórica cuja solução se reflete nas relações multilaterais da América do Sul.

Em 1829, Peru e a recém-criada Grã-Colômbia (da qual Equador era membro associado), assinaram o Tratado de Guayaquil, limitando a fronteira norte do Peru no rio Marañón (Gonçalves, 1998). Esse tratado bilateral carecia de documentação, passando a ser contestado pelo Equador.

Em 1857, não reconhecendo a região mais ao sul do Marañón como peruana, o Equador ofereceu parte dessa área para a Inglaterra, como pagamento de suas dívidas. Por conseguinte, o Presidente peruano, em pessoa, invadiu o Equador, conquistando militarmente as terras que o Equador havia oferecido.

Em 1890, os dois países assinaram outro tratado bilateral, o “García-Herrera”, que não foi ratificado pelo Congresso do Peru. Assim, em 1901, Lima e Quito buscaram a arbitragem internacional, recorrendo ao rei da Espanha. No entanto, antes da arbitragem espanhola, houve várias manifestações nos dois países, inclusive com apoio da Igreja e com concentração de tropas na fronteira. A eclosão da guerra somente foi evitada pela interferência diplomática de outros países americanos: Argentina, Brasil e Estados Unidos (EUA).

Nas primeiras décadas do Século XX, buscou-se negociar sobre o fato na capital estadunidense, quando o Peru recusou o conteúdo do tratado preliminar, frustrando a tentativa de acordo. Essa situação evoluiu em 1941, depois de choques entre patrulhas militares na região de Zarumilla.

Ao tempo em que os governos trocavam acusações de violação de soberania, Peru tomou a iniciativa, empregando, pela primeira vez na América do Sul, tropas paraquedistas em ações ofensivas. Logo, Peru dominou duas províncias do Sul do Equador, concentrando tropas para invadir Guayaquil, importante centro econômico equatoriano. Novamente, sob a influência de Argentina, Brasil e EUA, foi assinada a Ata de Talara, interrompendo, de forma momentânea, o conflito.

Naquela época, em plena Segunda Guerra Mundial, e logo após o ataque japonês aos Estados Unidos, em Pearl Harbor (1942), foi realizada a Cúpula dos Chanceleres do Continente Americano. Nessa Cúpula, todos os países da América haviam concordado em apoiar os EUA nos esforços contra o Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Ademais, diagnosticou-se que o latente conflito entre Equador e Peru poderia tornar-se proveitoso para os nazifascistas na América do Sul, o que prejudicaria os esforços contra o Eixo.

Depois de várias reuniões, em 29 de janeiro de 1942, na cidade do Rio de Janeiro, os governos de Quito e de Lima resolveram assinar o *Protocolo de Paz, Amizade e Limites entre Equador e Peru*, mais conhecido como *Protocolo do Rio de Janeiro*, tendo como países garan-

tes: Argentina, Brasil, Chile e EUA. Por envolver mais de três Estados que organizaram arranjos institucionais, pode-se chamar este Protocolo como um *acordo multilateral*.

De acordo com o Protocolo, Peru devia desocupar a área invadida, ao mesmo tempo em que se garantia o acesso do rio Amazonas ao Equador, por meio do rio Putumayo (fronteira Colômbia-Ecuador). O Protocolo foi ratificado pelos Congressos de ambos os países.

Não obstante, enquanto começava a delimitação da fronteira, surgiram as primeiras contestações sobre os limites. Destarte, os países garantes decidiram emitir um laudo, em 1945, aceito por Peru, mas rejeitado por Equador, que, em 1948, propôs uma saída soberana para seu país pelo rio Marañón.

Em 1960, outro impasse: Equador declarou nulo o *Protocolo do Rio de Janeiro*. A comunidade internacional reagiu, ratificando o valor do tratado em seguida. Entre 1960 e 1980, essa situação de não consenso permaneceu principalmente sobre a região denominada *Cordillera do Condor*, entre os territórios de Tumbes, Jaén e Maynas.

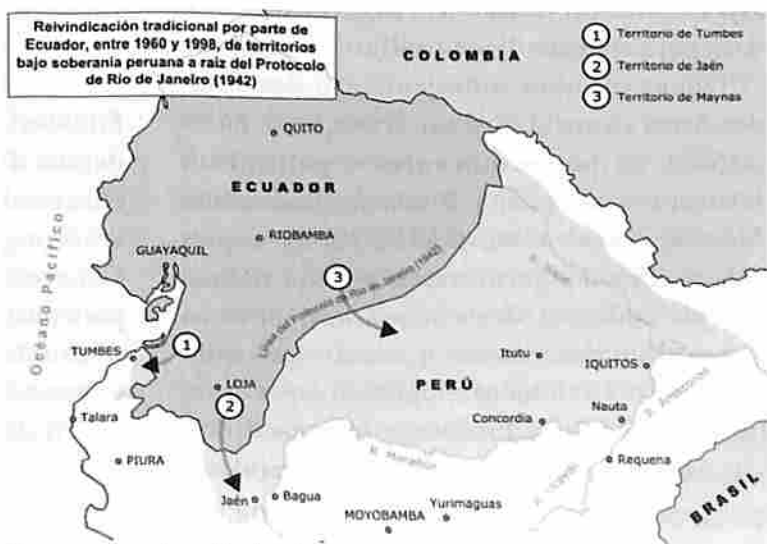


Figura 1 – Área de reivindicação em Cenepa
Fonte: Gonçalves (1998)

Na década de 1990, Equador propôs a criação de uma zona de segurança sob o arbítrio do Vaticano, o que não foi aceito por Peru. A situação evoluiu para um conflito bélico em 1995: a *Guerra do Cenepa*.

Já nos primeiros conflitos, essa guerra vitimou mais de mil combatentes. A maioria das batalhas ocorreu nas localidades de Puerto Ortiz, Base Sur e Tiwinza, locais onde os equatorianos conquistaram e mantiveram posições defensivas, que eram atacadas sistematicamente pelos peruanos. Em tais confrontos, houve significativo emprego de aeronaves de transporte e helicópteros, bem como combates aéreos entre caças Kfir e Mirage, do Equador, contra os Sukhoi, do Peru.

Antes que alguém pudesse ser declarado vencedor, os países garantes pressionaram Lima e Quito para terminar o conflito e firmar acordos de paz. Isto é, os países garantes empregaram um elemento-chave do Multilateralismo: *ordenar mecanismos para restabelecer a ordem* (Defarges, 2004). Em 17 de fevereiro de 1995, em Brasília, foi elaborada a *Declaração de Itamaraty*, reconhecendo como válidos os aspectos do Protocolo de 1942, documento-base para solução desse conflito.

Sem recorrer à Organização dos Estados Americanos (OEA) ou às Nações Unidas (ONU), os países garantes organizaram uma missão de paz: a *Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE)*. As nações sul-americanas garantes Argentina, Brasil e Chile cederam dez oficiais, enquanto os Estados Unidos estiveram encarregados da aviação, comunicações e logística. A partir de 1997, o apoio estadunidense foi substituído pelo suporte logístico do Brasil (Gonçalves, 1998). Além disso, de forma paulatina, os observadores dos países sul-americanos foram

sendo substituídos por militares dos dois países em conflito (Cannabrava, 2003), o que foi realizado de forma pacífica, fazendo com que Equador e Peru assumissem seus encargos para preservar a paz e a segurança.

Os observadores da MOMEPE mantiveram vigilância eficaz sobre a região, forçando que combatentes desocupassem seus postos de batalha no conflito (Gonçalves, 1998). Segundo Cannabrava (2003), a MOMEPE contribuiu para consolidar um novo paradigma sobre o papel das instituições militares no fomento e na promoção da paz em sociedades plenamente democratizadas, intervenção que foi coerente com o institucionalismo nas relações internacionais, de acordo com Merle (1976): segurança e convivência entre Estados, sujeitos à *confiança mútua*.

Em 1998, os garantes começaram a realizar novas negociações para examinar os termos do Protocolo do Rio de Janeiro com as partes, surgindo a *Carta dos Países Garantes* (Gonçalves, 1998). Em meio ao processo de democratização da América do Sul, as populações peruana e equatoriana acreditaram na chegada da paz definitiva, a qual, segundo Cannabrava (2003), induziria estabilidade econômica e melhoria social. Assim, Alberto Fujimori (Peru) e Jamil Mahuad (Equador), depois de pequenas solicitações de revisão, encaminharam a Carta para aprovação de seus congressos. Depois da aprovação dos dois Congressos, os presidentes foram a Brasília para oficializar a Carta, agora chamada de *Ata de Brasília*. O Brasil teve um papel especial nesses trâmites.

A *Ata de Brasília* é um tratado que tem, além de aspectos de segurança, previsão de integração econômica entre os governos, ou seja, aprofunda os termos do Tratado

Bilateral de 1942 e segue os aportes do institucionalismo. Assim, foram assinados: o Tratado de Comércio e Navegação entre Peru e Equador; o Tratado de Integração Fronteira; um convênio sobre trânsito de pessoas, veículos, barcos e aeronaves; o Acordo Binacional de Desenvolvimento de Região de Fronteira; um convênio sobre conexão elétrica; um convênio sobre oleodutos; um acordo sobre interconexão de transportes; e um acordo para a liberalização do comércio. Também foi aprovada a criação de um Fundo de Paz Equador-Peru, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Graças aos entendimentos contidos na Carta, a área disputada se converteu em um parque ecológico binacional desmilitarizado. A localidade de Tiwinza, sítio dos combates mais sangrentos, transformou-se em uma região que pertence ao Peru, mas com soberania equatoriana – um paradoxo para lógica realista, que garante, porém, a redução de discrepâncias, algo importante dentro do marco do Multilateralismo. Além disso, foi assegurado o acesso de embarcações e o estabelecimento de postos aduaneiros equatorianos ao longo do rio Napo, que pertence ao Peru (Gonçalves, 1998).

Em face do exposto, verificam-se soluções pacíficas depois do cometimento de uma guerra na América do Sul, com acordos baseados em princípios de interdependência e confiança mútua, a partir de um entendimento multilateral com a participação ativa de atores americanos, ou seja, Argentina, Brasil,

Chile e EUA. Tais fatos se converteram em um exemplo para solucionar possíveis conflitos ou discrepâncias regionais, como é o desafio boliviano em relação à saída para o mar.

Conclui-se, parcialmente, que a solução do conflito Equador-Peru foi um dos maiores triunfos da diplomacia regional, sem ingerência de organizações situadas fora do Continente Americano e sem a direta participação da OEA.

Ao se pacificar a situação, também foi demonstrada grande capacidade dos Estados sul-americanos em solucionar conflitos por meio de uma abordagem que pode englobar segurança e integração econômica; ou seja, capacidade de realizar soluções multilaterais. Tal situação também ratifica a possibilidade de maior integração entre os países sul-americanos a partir de instituições locais, como a Iniciativa para Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FON-PLATA) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). Esses organismos tratam de mitigar os efeitos negativos do entorno internacional sobre as economias sul-americanas, bem como melhorar os padrões de vida que reduzem as consequências negativas das políticas de ajuste e das influências questionáveis de tradicionais instituições multilaterais, como o FMI e o BM.

Assim, toda diferença de caráter nacionalista que possa prejudicar os êxitos da integração regional — ou, ainda, aumentar litígios já existentes, como o objetivo boliviano

Os observadores da MOMEF mantiveram vigilância eficaz sobre a região, forçando que combatentes desocupassem seus postos de batalha no conflito

por recuperar o mar, contra as posições chilenas — pode ter soluções efetivas por meio do uso dos fóruns regionais.

Multilateralismo, segurança e soberania: uma visão a partir do caso do Haiti

O Multilateralismo busca promover regras claras e transparentes, baseadas em um sistema internacional que garanta oportunidades a todos os atores. Assim, outorga-se à ONU um papel central no Multilateralismo. A ONU é um organismo fundamental para enfrentar os atuais desafios do mundo globalizado, devendo reforçar e adequar um sistema de segurança coletiva (Sepúlveda e Rivera, 2010).

Os princípios democráticos e o institucionalismo são claramente expressos na *Carta de São Francisco* (1945); como se percebe em seu preâmbulo:

[...] Portanto, *nossos respectivos Governos*, por meio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, que exibiram seus plenos poderes em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e, por este ato, estabelecem uma organização internacional que se denominará Nações Unidas (tradução nossa).

Não obstante, em termos de segurança, *sob uma visão não tão otimista*, o Multilateralismo está em crise. Aquilo que Defarges (2004) desenhava como finalidade do Multilateralismo, isto é, a aplicação de princípios democráticos e institucionais no contexto das relações internacionais, aspirando a criar uma sociedade de nações, tornou-se nulo, segundo Sepúlveda e Rivera (2010), quando o Iraque foi invadido em 2003 sem consentimento da ONU.

Não somente o Iraque é um exemplo de crise do Multilateralismo, mas também o

são outros verdadeiros derramamentos de sangue ocorridos em várias partes do mundo, como se deu recentemente na República Democrática do Congo, Kosovo, Ruanda, Saara Ocidental, Sudão, Timor Oriental, e, na América Latina, no Haiti. Sepúlveda e Rivera (2010) afirmam que algumas causas desse fracasso seriam (a) lentidão no tratamento desses conflitos; (b) falta de compromisso político; e (c) passividade e inoperância de instituições como o Conselho de Segurança da ONU. Onde estaria, portanto, aquela adequação do sistema de segurança mundial que deve garantir oportunidades a todos os atores?

O fato de que as instituições multilaterais não sejam capazes de evitar e solucionar conflitos a tempo, em diversas partes do mundo, também agrava, segundo Aravena (2011), as percepções negativas sobre as consequências das políticas de livre mercado na América Latina. Isso resultou em um contexto regional caracterizado por fragmentação e heterogeneidade, reforçando a evolução e a persistência de um princípio de soberania em que os países decidem *se proteger para dentro*, renunciando às tentativas de integração em benefício de uma conduta neonacionalista.

Este trabalho conceitua *soberania nacional* como estratégia e princípio geopolítico que faz alusão ao poder de o Estado impor, em seu território, tudo aquilo que lhe pareça necessário. Sobre isso, Guimarães (2010) identifica quatro tipos de soberania: (a) de interdependência; (b) interna; (c) de Westfalia; e (d) legal internacional. Dessas, destaca-se a versão de Westfalia, na qual se considera que o Estado não se subjugue frente a outros atores, sejam eles países mais desenvolvidos, organizações internacionais, governamentais ou não. Cada Estado tem o monopólio sobre

suas decisões políticas, especialmente dentro de seu território: essa é uma soberania com visão *para dentro*.

A defesa do paradigma de Westfalia pode prejudicar o papel das organizações multilaterais, como exemplifica Garcia (2009) sobre o ocorrido, em 2008, entre Birmânia e Zimbábue, ocasião em que as intenções propostas pelos órgãos multilaterais para solução do conflito não prosperaram devido a uma série de discussões baseadas nos pressupostos da soberania como princípio político supremo *para dentro*. Além disso, deve-se ressaltar a necessidade de os países respeitarem os acordos internacionais e as regras do Direito Internacional, em especial o Direito Internacional Humanitário.

Por outro lado, há outras implicações. A inação do Estado sobre sua soberania, de acordo com Aravena e Altmann (2006), facilita a ação de atores não estatais, especialmente daqueles que têm caráter ilícito e prejudicam a economia ou a sociedade local. Nesse sentido, Zoellick (2008) considera que o Multilateralismo atual deve ser respeitoso à soberania dos Estados, ao mesmo tempo em que reconhece o grande número de problemas que não respeitam as fronteiras nacionais. As questões relacionadas com a segurança de característica multilateral, como a *assistência à soberania local*, passa a ser uma problemática com hipóteses variadas para a atual ordem mundial, gerando incertezas sobre a capacidade de governabilidade de certos países (Aravena e Altmann, 2006). Em uma perspectiva mais otimista, isso se pode entender como uma oportunidade para a integração em âmbito regional, isto é, como possibilidade de que uma *sociedade internacional* ou *comunidade de nações* contribua para

o funcionamento mais eficaz da soberania política dos Estados.

O ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, formulou uma pergunta importante:

Como devemos responder a situações como as de Ruanda ou Srebrenica e às violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que transgridem todos os princípios de nossa humanidade? (Cortado, 2009, p. 45, tradução nossa).

Outro fator se refere às missões de manutenção da paz que, de acordo com Velasco (2009), exigem das partes aceitar o emprego de uma missão militar, ou seja, um Estado aceitaria a intervenção de uma força exterior, mas sem deixar de tomar suas próprias decisões, conforme seu poder estatal para se impor nas situações que sejam necessárias. Esta circunstância é parte do paradigma que afirma respeitar a soberania do Estado que recebe a missão de paz. Segundo o autor, há outra parte: surgem situações em que o Conselho de Segurança da ONU toma decisões coercitivas, sem o consentimento de qualquer uma das partes envolvidas. Nesses casos, existem consequências para a soberania. Isso é amparado pelo artigo 42 do Capítulo VII da Carta de São Francisco:

Se o Conselho de Segurança estima que as medidas tratadas no Artigo 41 (medidas que não impliquem o uso da força armada) possam ou demonstrem ser inadequadas, poderá exercer, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que seja necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações executadas por forças aéreas, navais ou terrestres de membros das Nações Unidas (tradução nossa).

Contextualizando essa problemática dentro de América Latina, Aravena e Alt-

mann (2006), ao compará-la com os outros continentes, afirmam que:

Nos quatro quinquênios se desenvolveram medidas de confiança mútua e segurança que tendem a afastar os possíveis confrontos com o uso da força, abrindo mais espaços para a ação diplomática resolver os casos contenciosos relacionados aos temas de fronteira e soberania (p. 7, tradução nossa).

Logo, existem fatores históricos que tendem a facilitar as relações interestatais e,

consequentemente, o Multilateralismo e a integração. Hoje, na América Latina, a ONU atua com a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), sendo um marco para as relações internacionais e o Multilateralismo na região. Antes de detalhar aspectos da MINUSTAH, é pertinente um breve relato da história do Haiti:

Em meio à instabilidade política vivida pelo Haiti, a ONU empregou o Grupo de Observadores das Nações Unidas para Verificação

Ano	Evento
1492	- Descobrimento da <i>Isla La Hispaniola</i> .
1492 – 1789	- Haiti se converte em uma ilha de piratas e a mais lucrativa colônia de cana-de-açúcar do Novo Mundo, com mão de obra escrava explorada pela França.
1804	- Haiti se torna independente da França.
1804 – 1915	- Sucessão de presidentes e imperadores: período de instabilidade política.
1915 – 1941	- Uma crise econômica e financeira leva à ocupação do Haiti por <i>Mariners</i> estadunidenses.
1942 – 1956	- Período de instabilidade política.
1957	- Eleição do médico negro François Duvalier (conhecido como <i>Papa Doc</i>) para presidente.
1957 – 1971	- O regime ditatorial de <i>Papa Doc</i> estabeleceu um aparato de repressão militar que perseguia os seus opositores, torturando e matando muitos. A repressão era dirigida por sua polícia secreta, conhecida como <i>Tontons Macoutes</i> .
1971 – 1986	- Surge o regime ditatorial de Jean Claude Duvalier (conhecido como <i>Baby Doc</i>), depois da morte de seu pai.
1986	- Golpe militar e deposição de <i>Baby Doc</i> .
1986 – 1990	- Sequência de governos provisórios.
1990	- Eleição do padre Jean-Bertrand Aristide.
1991	- Aristide recebe posse como o primeiro presidente eleito por voto direto.
1991 – 1994	- Sete meses depois, o general Raul Cedras lidera um golpe de estado e destitui Aristide. - A ONU e a OEA impõem restrições ao país. - Ameaça de os EUA intervirem na Ilha.
1994	- Retorno de Aristide ao país, reassumindo a Presidência. - Dissolução das Forças de Defesa do Haiti.
1996	- Eleição e posse de René Préval como presidente constitucional.
2001	- Eleição e posse do ex-presidente Aristide.
2002 – 2003	- Acusação de fraudes eleitorais, corrupção e conexão de Aristide com o narcotráfico.
2004	- Conflito armado começa em Gonaïves. - Colapso político do presidente Aristide e sua renúncia. - O presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assume o poder interinamente.

Quadro 1 – Cronologia de alguns eventos históricos no Haiti
Fonte: elaboração própria

das Eleições no Haiti (ONUVEH) em 1990, com a finalidade de supervisionar o pleito eleitoral. Conquanto, em 1991, o país estivesse novamente envolvido em um golpe de Estado.

Nesse sentido, a criação da *Missão Civil Internacional no Haiti* (MICIVIH), em 1993, (trabalho conjunto entre a ONU e a OEA) pode ser considerada tardia, corroborando ideias sobre a desconfiança a respeito do papel dos organismos internacionais, particularmente às hipóteses de que as decisões de intervenção desses organismos seriam intempestivas, particularmente quando a demora e as dúvidas estratégicas nessas decisões conduziram a situações sangrentas ou fracassos que poderiam ser evitados.

Não obstante a teórica demora, a situação haitiana incitou outros problemas. Ainda em 1993, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que não conseguiu cumprir seu mandato devido a restrições impostas pelas autoridades locais. Isso demonstrou que um conceito de soberania mais “ortodoxo”, *para dentro*, não colabora com os ideais multilaterais de segurança, principalmente quando se refere a países com baixos níveis de maturidade democrática e de conciliação nacional.

Desde então, reconheceu-se a importância desses ideais multilaterais, havendo quatro missões de paz no Haiti entre 1994 e 2001: a UNMIH, a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH) e a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH).

Apesar disso, essas missões não foram eficazes na contribuição para a estabilidade, nem para lograr a paz no Haiti. No ano 2004, o presidente haitiano, Jean-Bertrand Aristide,

foi derrotado, desencadeando uma crise com graves consequências políticas, econômicas e humanitárias. A situação era tal que, pouco a pouco, vários grupos de rebeldes e insurgentes passaram a controlar grande parte da região norte do país. Liderados por Guy Philippe, esses grupos ameaçavam marchar para a capital, declarando à imprensa que entrariam em Porto Príncipe para proporcionar segurança, pois não lhes interessava seguir lutando (Kawaguti, 2006). Antes que Philippe pudesse chegar à capital, e depois do contato do representante do Haiti na ONU, Bonifacio Alexandre — então presidente interino do Haiti —, é obtida a assistência para apoiar a transição política e para manter a segurança interna.

No dia da posse de Alexandre, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004. Tal Resolução expressou a preocupação pela deterioração da situação política, humanitária e de segurança, bem como agregou outros detalhes, como os seguintes (United Nations, 2004, tradução nossa):

[...] Reconhecendo o *apelo do novo presidente do Haiti à Comunidade Internacional* para que se preste apoio urgente para restabelecer a paz e a segurança no país, assim como promover o processo político-constitucional em curso [...].

Exorta-se a *comunidade internacional*, em particular as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e a Comunidade do Caribe, a que colaborem, em longo prazo, com o povo do Haiti em promover a reconstrução das instituições democráticas; e que prestem assistência na elaboração de uma estratégia para promoção do desenvolvimento socioeconômico e de luta contra a pobreza [...].

Observa-se, porquanto, que houve o consentimento do Haiti — representado pelo pedido de assistência de seu presiden-

te interino — para que a ONU interviesse. Ademais, verifica-se, por parte do Conselho de Segurança, o sentido do Multilateralismo ao envolver a comunidade internacional no processo de paz, em especial, representada pelos países do entorno estratégico do Haiti: a OEA e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

Em contextos assim, Aravena e Altmann (2006) afirmam que nenhum Estado, nem os mais débeis, “está por abandonar e conceder, sem compensações, suas capacidades de decisão soberana” (p. 28, tradução nossa). Apesar da ideia de concordar e articular políticas internacionais, “existe uma falta de vontade política para efetivá-las, pois os interesses políticos nacionais se sobrepõem ao discurso integracionista” (p. 28, tradução nossa). No Haiti, essa falta de vontade política também foi diagnosticada pelo general Heleno (Costa, 2009), que foi comandante das tropas militares da MINUSTAH, ao identificar grande ausência de projetos de desenvolvimento social e econômico no Haiti por parte de seu Estado, a qual prejudicava a busca sustentável da paz.

Desde então, a ação inicial de caráter militar das Nações Unidas ocorreu por meio da Força Multinacional Provisional (FMP), integrada por tropas de Canadá, Chile, EUA e França. As tropas tinham como missões principais: criar um entorno de segurança e estabilidade e permitir o acesso irrestrito, e em condições de segurança, do pessoal internacional de assistência humanitária.

O estabelecimento de MINUSTAH ocorreu sob a Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, a fim de que se pudesse substituir a FMP. A MINUSTAH representa, dessa forma, o esforço dos membros das Nações Unidas em favor da reconstrução de um país refém da violência crescente, sob a certeza de

que suas dificuldades sociais e econômicas somente serão vencidas por intermédio de uma prolongada e consistente dedicação da Comunidade Internacional, a partir da criação de um ambiente seguro e estável para gerar empregos, até a construção de uma infraestrutura básica e o fortalecimento das instituições fiscais (Verde Oliva, 2009).

A missão foi designada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, o que significava mais poderes para se buscar a solução necessária (ONU, 2004):

Em conformidade com o relatório do secretário-geral sobre Haiti (S/2004/300), a MINUSTAH constará de um componente civil, que estará integrado por um máximo de 1.622 membros da polícia civil, incluídos os assessores e as unidades constituídas, bem como um *componente militar, que constará de, no máximo, de 6.700 homens*, entre oficiais e tropa, e que, além disso, o componente militar esteja diretamente subordinado ao representante especial por meio do comandante da força, [...] (tradução nossa).

O mandato da MINUSTAH se refere a três importantes eixos: (a) manutenção do entorno seguro e estável; (b) apoio ao processo político; e (c) proteção dos direitos humanos. Ademais, novamente se observa a ação multilateral da ONU ao solicitar o apoio da OEA e da CARICOM para promover a interação com as autoridades do Haiti, para que se tornem mais eficazes as ações da comunidade internacional (ONU, 2004).

Entre 2004 e 2011, a MINUSTAH teve uma participação ativa na busca de uma solução duradoura para o Haiti. Ao longo dos anos, as resoluções subseqüentes mudaram algumas peculiaridades da missão, mas a linha geral seguiu a mesma até o início de 2010. As ações militares podem ser resumidas nos seguintes termos:

Ano	Principais Ações Militares
2004 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Substituições das missões da FMP. - Emprego e articulação de tropas em setores ao longo do país. - Neutralização e pacificação dos grupos rebeldes e guerrilheiros. - Operações de segurança e estabilidade. - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas.
2006 – 2008	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de segurança e estabilidade. - Neutralização dos principais grupos delinquentes armados (pacificação de Porto Príncipe). - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de segurança e estabilidade. - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas. - Ações de patrulha nas fronteiras terrestres e marítimas.

Quadro 2 – Ações Militares até 2009
Fonte: elaboração própria

Os resultados obtidos pela MINUSTAH, até o final do ano de 2009, sinalizam melhoria nas condições do Haiti, como se percebe na Resolução 1.892 do Conselho de Segurança, de 13 de outubro de 2009: “[...] acolhendo com beneplácito os progressos conseguidos recentemente para melhor governabilidade [...]” (ONU, 2009, tradução nossa). O Componente Militar seguiu obtendo êxitos significativos, tomando controle das áreas mais perigosas na região de Porto Príncipe, combatendo grupos criminosos armados e estabelecendo melhores condições de segurança.

Houve também iniciativas impulsionadas pelo Brasil nos campos de agricultura, segurança alimentária, saúde, educação, reflorestamento, cooperação eleitoral, treinamento policial, bem como preparação de um projeto para construção de uma usina hidrelétrica. Tais iniciativas significaram investimentos de

mais de 15 milhões de dólares, somente em 2008, por parte do governo e de organizações não governamentais brasileiras para a assistência humanitária e cooperação técnica (Verde Oliva, 2004; 2009).

Em janeiro de 2010, um catastrófico terremoto assolou o país, causando destruições de grande magnitude, em especial nas regiões de Porto Príncipe, Carrefour e Leogane. Foram mais de 230.000 mortos, enquanto cerca de 1,5 milhão de pessoas ficaram sem lar, reduzindo, sobremaneira, o progresso que a comunidade internacional e a MINUSTAH haviam alcançado. Logo, países e instituições se mobilizaram para ajudar o Haiti, porém tudo parecia pouco em comparação com a dimensão do desastre ocorrido. Em meio aos efeitos dessa catástrofe, houve um consenso geral para potencializar práticas multilaterais no Haiti depois do terremoto de 2010, como

se vê na Declaração de Solidariedade com Haiti dos chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe (2010):

Com base nesse dever solidário com a primeira nação independente da América Latina e do Caribe, ratificamos nosso compromisso de contribuir, ao máximo de nossas possibilidades, com o esforço conjunto de nossa região e da comunidade internacional em favor do povo haitiano, de acordo com as prioridades e necessidades fundamentais que definam o governo dessa república irmã e com pleno respeito a sua autoridade e soberania, assim como ao princípio de não intervenção nos assuntos internos (tradução nossa).

Analisando este texto a partir da epistemologia de Bardin (1977), sobre análise de conteúdo⁴, destacam-se os seguintes termos:

- *Primeira nação independente*, ou seja, Haiti foi a primeira *nação soberana* no contexto da América Latina e Caribe, devendo, portanto, estar garantidos seus feitos históricos no atual sistema mundial, o que repercute sobre a visão do mundo sobre a região.
- *Comunidade Internacional*, isto é, identifica-se o papel do Multilateralismo para a solução dos problemas haitianos.
- *Respeito a sua autoridade e soberania*; em outras palavras, não se questionam ambos os princípios no processo de ajuda ao Haiti. Em face da ação multilateral, o povo haitiano deve garantir o fato de ser soberano, a partir de suas autoridades.

Em relação ao apoio da comunidade internacional, a declaração destaca, em um pri-

meiro momento, o papel de coordenação que corresponde à ONU para assistência e reconstrução do Haiti, para posterior recuperação, reabilitação e transição até o desenvolvimento sustentável nos campos social, econômico e ambiental. A declaração também reconhece o trabalho da MINUSTAH no atendimento das necessidades urgentes. Por conseguinte, ficam questionamentos para reflexão: na atual situação do Haiti, essas soluções de emergência são sustentáveis? Qual deve ser o papel da comunidade internacional a partir do futuro fim da MINUSTAH?

Voltando à situação do terremoto, as resoluções a seguir repercutem a resposta da ONU. De imediato, foi autorizado o aumento dos efetivos de civis, de policiais e de militares (Resolução 1.908, de 19 de janeiro de 2010). Além disso, cresceu o sentimento de necessidade de apoio ao processo de reconstrução (principalmente por meio do emprego pleno dos engenheiros militares); ajuda aos flagelados e a outros grupos vulneráveis (Resolução 1.944, de 14 de outubro de 2010; ONU, 2009, 2010).

Atualmente, o Componente Militar da MINUSTAH possui efetivo de 7.306 militares de 19 países, tomando em conta as reduções impostas pela Resolução 2.012 do Conselho de Segurança, de 14 de outubro de 2011 (ONU, 2011). Cabe destacar que essas imposições reduziram as tropas a números anteriores ao terremoto, mas foi mantida a totalidade dos engenheiros militares, a fim de contribuir com o esforço para reconstrução do Haiti. No quadro a seguir, observa-se a participação de nove países latino-americanos:

⁴ Conjunto de técnicas analíticas de comunicação para obter descrição sistemática e objetiva do conteúdo da mensagem, cujos indicadores (quantitativos ou não) permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (Bardin, 1977).

País	Tropas	Porcentagem (Em relação ao total geral: 7.306)
Argentina	722	9%
Bolívia	208	2,8%
Brasil	1.899	26,0%
Chile	497	6,8%
Equador	67	0,9%
Guatemala	138	1,8%
Paraguai	162	2,2%
Peru	372	5,1%
Uruguai	809	11,1%
Total	4.874	67%

Quadro 3 – Tropas efetivas da América Latina
Fonte: MINUSTAH

Destaca-se, logo, a contribuição militar brasileira, oferecendo mais de um quarto das tropas da MINUSTAH: dois batalhões de infantaria e uma companhia de engenharia. Além disso, é relevante reconhecer o esforço latino-americano na participação dos problemas de segurança em sua região, pois constituem os maiores efetivos de tropas do Componente Militar, além do comandante desse Componente (*Force Commander*) e do representante-especial do secretário-geral (*Special Representative to the Secretary General - SRSG*).

As restrições impostas pela Resolução 2.012 do Conselho de Segurança (MINUSTAH, 2011) levaram à reformulação das missões do Componente Militar e a uma nova articulação de tropas (Figura 2). Por seu turno, as atuais atribuições do Componente Militar são:

- Manter um ambiente seguro e estável.
- Criar condições de segurança para o apoio humanitário.
- Contribuir para reconstrução do Haiti, por meio do emprego de engenheiros militares.

- Ficar em condições de apoiar no caso de calamidades públicas.
- Apoiar a realização de eleições municipais.
- Apoiar o controle de fronteiras terrestres e marítima.



Figura 2 – Articulação das Tropas
Fonte: MINUSTAH

Ao final de 2010 e ao início de 2011, a MINUSTAH apoiou as eleições presidenciais e legislativas com assistência técnica, logística e segurança. Com a eleição de Michel Martelly como presidente, em processo no qual

o secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, qualificou como um *grande passo* na direção da consolidação da democracia, surgiu uma série de compromissos no sentido de que se permaneça a assistência até que se fortaleçam a economia e o Estado.

Se a MINUSTAH conseguiu pacificar e desarmar os grupos guerrilheiros e criminosos, assim como promover eleições livres e legítimas, então também é possível pensar que, em médio prazo, o desenvolvimento institucional e econômico se poderá estabilizar no país. Entretanto, estes resultados estão em xeque, devido à atual crise econômica mundial, o que complica ainda mais o apoio efetivo da comunidade internacional.

E sobre o poder do Estado em impor tudo aquilo que lhe pareça necessário? A futura soberania haitiana vai depender da atual efetividade das ações multilaterais até que surja realmente o verdadeiro renascimento do Haiti como Estado.

Portanto, infere-se, de forma parcial, que as denominadas *nações falidas* dependem do Multilateralismo para seu ressurgimento sustentável, sendo inúteis os paradigmas *para dentro* do Estado-Nação a respeito de autoridade e soberania plenamente políticas.

Para reconstituir os paradigmas *para dentro* de soberania, deverá existir uma via de mão dupla. Por uma parte, o denominado *Estado falido* deve intervir, reestruturando-se para recobrar sua soberania, porém aceitando também a intervenção estrangeira. Por outra parte, as principais *lideranças multilaterais*, como o Conselho de Segurança da ONU, devem aplicar princípios democráticos e institucionais em suas relações internacionais, para evitar a repetição de feitos similares aos ocorridos no Haiti, em Ruanda ou no Saara Ocidental. Destarte, uma das coisas

que deve ser revisada é a qualidade e o nível de *representatividade legítima* das lideranças multilaterais, como o próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas. Eles representam um *status quo* ou o desejo efetivo para se construir uma sociedade de nações? Sem a devida vontade política e sem um compromisso com a capacidade de oferecer soluções sustentáveis aos grandes conflitos internacionais, o Multilateralismo deixará de cumprir seus fins históricos; por exemplo, o fato de gerar oportunidades para todos os atores que enfrentam os atuais desafios do mundo globalizado.

O multilateralismo e a integração a partir de um cenário otimista: uma visão sobre a IIRSA

Le Roy (citado por Mols, 1997) conceitua a integração como

um segmento mundial unido por um conjunto comum de objetivos, baseados em nexos de tipo geográfico, social, cultural, econômico e político, que apresentam uma estrutura formal constituída por convênios intergovernamentais formais" (p. 37, tradução nossa).

Este conceito converge com a aplicação de princípios democráticos e institucionais do Multilateralismo de Defarges (2004), bem como compreende a promoção estrutural defendida pela visão de Multilateralismo de Sepúlveda e Rivera (2010).

O institucionalismo, de acordo com Aravena e Altmann (2006), garante uma estrutura de segurança mais abrangente nas relações internacionais, gerando *capacidades de governabilidade e segurança (institucional e jurídica)*. Em consequência, Pipitone (1996) afirma que

a regionalização é uma possibilidade realista, que pode permitir um maior nível de intervenção sobre problemas globais (...) [para a] formulação de objetivos comuns entre grandes áreas do planeta (p. 105, tradução nossa).

Por seu turno, Mols (1997) assevera que

a integração regional constitui colocar em cena um esquema comunitário mais além dos Estados-Nação. Baseia-se na proximidade geográfica, e sua lógica propõe uma inter-relação duradoura entre todos os países envolvidos (p. 29, tradução nossa).

A *inter-relação duradoura* de Mols se tornou um desafio otimista em todos os continentes: Europa, com a União Europeia; África, com a União Africana; Ásia e Oceania, com a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), a Associação Sul-Asiática de Cooperação Regional (SAARC), a Organização de Cooperação de Xangai (OCS) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); América do Norte, com a Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); e América do Sul, com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Iniciativa de Integração da Infraestrutura da Região Sul-Americana (IIRSA).

Conceituamos, assim, um possível cenário otimista, conforme o que Aravena e Altmann (2006) definem como

a construção de normas e uma institucionalidade supranacional capaz de articular e coordenar distintas áreas de política, que aparecem como uma meta altamente desejável na perspectiva de concertar vontades [para] que a região se possa expressar com uma só voz (p. 33, tradução nossa).

Assim, a vontade política é relevante, devendo ser expressa por meio da redação de

normas e diretrizes que regulem e coordenem diferentes áreas de políticas em múltiplos campos.

Por outra parte, Mols (1997) classifica quatro tipos de integração regional: (1) alterando o sistema internacional; (2) funcionando dentro do sistema; (3) formando nexos transregionais; e (4) promovendo a comunicação e a cooperação.

O primeiro tipo representa um alto nível de regionalismo, com peso inquestionável no cenário mundial, como resultado de seu significado político e econômico, que influi na estrutura internacional de poder. A União Europeia (UE) é a manifestação mais típica desse tipo. Em 2010, a UE possuía o maior Produto Interno Bruto do mundo, com mais de 15 trilhões de dólares, conforme a *CIA World Factbook*.

O segundo tipo, “funcionando dentro do sistema”, é um esquema menos desenvolvido que o primeiro, sem influência na estrutura de poder, porém com um segmento considerável e unido por um jogo de objetivos comuns; por exemplo: “melhorar o desenvolvimento dos países-membros, criar um maior intercâmbio comercial, assegurar a estabilidade e, quiçá, maior segurança regional” (Mols, 1997, p. 46, tradução nossa). Ou seja, propõe-se um diálogo de conceitos de interdependência complexa e de segurança com os marcos do institucionalismo, como base estratégica do Multilateralismo. A UNASUL e a SAARC são exemplos de regionalismo desse segundo tipo.

A formação de nexos transregionais, o terceiro tipo, caracteriza-se pelo desenvolvimento de acordos entre blocos emergentes. Isso também é conhecido como *novo regionalismo*, *nova integração* ou *regionalismo aberto*. Busca-se, assim, um *regionalismo* mais além dos limites geográficos, judiciais ou institucionais,

como uma estratégia que maximize os recursos para o desenvolvimento. Exemplos desse terceiro tipo são os fóruns de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), iniciativas que, segundo Sousa (2008), fomentam o Multilateralismo e apoiam as instituições internacionais para que se obtenha mais cooperação entre os governos e mais competitividade com os países mais poderosos. Em outras palavras, possibilita aquela *garantia de oportunidades* para todos os atores, defendida por Sepúlveda e Rivera (2010).

O quarto tipo, “promovendo a comunicação e a cooperação”, para Mols, é o mais débil de todos, baseado em princípios diplomáticos de representação, informação, comunicação e negociação. Esse tipo contempla mais cooperação que integração, com esquemas tanto regionais como sub-regionais. Um exemplo disso é a APEC.

Por sua vez, a América Latina tem várias peculiaridades para a busca do institucionalismo. Retomando as análises de Aravena e Altmann (2006), Caetano (2009), Serbin (2009) e Gamboa (2011), podem-se citar obstáculos como: a violência regional; as debilidades para impor um Estado de direito; a erosão ou falência das democracias, existindo uma confusão entre transição democrática e autoritarismo competitivo⁵; a existência de um tipo de cultura de corrupção em todos os poderes constitucionais; a profundidade das desigualdades sociais; o itinerário incerto das reformas políticas; o desemprego e a

insegurança cidadã; as consequências do narcotráfico; a crise de organismos multilaterais, assim como seus efeitos; a recessão dos PIIGS (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha) e a crise econômica na União Europeia; entre alguns problemas centrais.

Isso obriga a refletir sobre os processos de integração na América Latina. Na visão otimista, essa integração é, de acordo com Aravena e Altmann (2006), uma demanda urgente e indispensável para superar tais debilidades. Logo, é “necessário assumir a integração como um projeto político-estratégico que possa projetar uma presença mais sólida e competitiva da América Latina no mundo” (p. 13, tradução nossa).

Na América do Sul, os processos de integração com países somente sul-americanos ganharam destaque com a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1969, entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru⁶, assim como com o MERCOSUL, bloco que une Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como membros originais desde 1991. Essas iniciativas se caracterizam como sub-regionais e possuem problemas para suas consolidações. A CAN “oscila entre uma lenta agonia e a possibilidade de se reposicionar” (Caetano, 2009, p. 160, tradução nossa), pois possui grandes divergências entre seus componentes, com real tendência de derrocar. O MERCOSUL “não alcançou desenvolver uma estrutura institucional mais avançada para lidar com suas tensões e conflitos” (Serbin, 2009, p. 149, tradução nossa).

⁵ O autoritarismo competitivo é uma forma de ação estratégica que utiliza os partidos políticos e alguns líderes caudilhistas, tanto para impor, pela força, suas visões sobre o poder, como para exaltar reações violentas da sociedade civil, acrescentando, por tanto, as possibilidades de romper a lei e qualquer padrão de institucionalidade, em lugar de praticar a política usando meios pacíficos (Levitsky e Way, analisado por Gamboa, 2011).

⁶ Venezuela saiu em 2006.

De forma paradoxal, um projeto de integração de toda América do Sul, a IIRSA, foi desenhado justamente depois da guerra entre Peru e Equador (1995-1999), que, ao invés de distanciar as nações, aproximou-as, considerando que aquele conflito foi solucionado a partir de *entendimentos multilaterais* com a participação ativa de atores locais (Cannabrava, 2003). Assim, o projeto IIRSA se constitui uma razão para o otimismo multilateralista.

Essa iniciativa foi criada no ano 2000, em uma reunião com 12 chefes de Estado sul-americanos em Brasília-DF. A IIRSA tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, de energia e de comunicações, de forma sustentável e equitativa, por meio da integração física entre os doze países (IIRSA, 2008). Defendem-se, em comum acordo, sete princípios orientadores: regionalismo aberto, convergência normativa, eixos de integração e desenvolvimento, sustentabilidade, aumento do valor agregado da produção, tecnologia da informação e coordenação público-privada.

O regionalismo aberto, segundo Aravena e Altmann (2006), fixa normas estáveis e transparentes (como salvaguardas e direitos compensatórios), que garantem a ausência de riscos ou de outras incertezas conexas ao mercado. Assim, colocam-se em destaque as condições de competitividade dos diversos países. Por outro lado, estabelece-se um tratamento nacional para o investimento extrarregional; reforçam-se os organismos regionais que ajudam as balanças de pagamento dos diversos países; harmoniza-se a normativa mediante a adoção de regras internacionais; e se busca a coordenação das políticas econômicas entre os países membros do esquema de integração. Tais aspectos aju-

dam a construir *normas convergentes e institucionalidade supranacional*, capazes de articular e coordenar distintas áreas, conformando uma integração otimista.

Os eixos de integração e desenvolvimento são dez: (1) Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia); (2) Eixo Capricórnio (Chile, Argentina, Paraguai e Brasil); (3) Eixo Amazonas (Colômbia, Peru, Equador e Brasil); (4) Eixo do Sul (Chile e Argentina); (5) Eixo Interoceânico Central (Brasil, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru); (6) Eixo MERCOSUL-Chile (Brasil, Uruguai, Argentina e Chile); (7) Eixo Peru, Bolívia e Brasil; (8) Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná; (9) Eixo Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname e Brasil); (10) Eixo Andino do Sul (Chile e Argentina) (IIRSA, 2008). Dentro desses, encontram-se os projetos de integração, ressaltando assim um conjunto de diretrizes que satisfaz a demanda urgente pela integração sul-americana.

A sustentabilidade busca o crescimento econômico, a melhoria na qualidade de vida da população, o uso racional dos recursos naturais e do patrimônio ecológico, bem como a possibilidade de ter agentes públicos e privados que possam tomar parte no processo de desenvolvimento e integração (IIRSA, 2008). Logo, sob o enfoque otimista, busca-se concertar uma agenda que contemple desenvolvimento e conservação. Isso, contudo, não está isento de conflitos, como os protestos do movimento indígena na Amazônia Boliviana, denominado problema do Território Indígena do Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), no Departamento de Beni, Bolívia, em 2011. O movimento indígena se opôs à construção de uma estrada de integração entre as regiões de Beni

e Cochabamba, afetando a materialização futura de outros planos econômicos e de integração da IIRSA. Soluções? Sabendo que a regionalização pode permitir um maior grau de resolução de problemas globais, por que não solicitar mais recursos às agências de fomento da IIRSA (FONPLATA, BNDES, CAF ou BID) para construir a estrada por outro itinerário, deixando de afetar o parque TIPNIS e aceitando as demandas dos povos amazônicos?

O aumento do valor agregado na produção contempla a melhoria da qualidade dos produtos sul-americanos, com o fim de tornar o Subcontinente um cenário econômico mais competitivo no âmbito mundial. Além disso, o desenvolvimento de tecnologias de informação permitiria reduzir as distâncias e aumentar a velocidade das negociações comerciais (IIRSA, 2008). Essas ambições podem converter a América do Sul em uma região mais sólida e, comercialmente, mais atrativa para o mundo globalizado. A coordenação público-privada, justamente, permite que se aumente o valor agregado e se desenvolvam tecnologias de informação, além de incrementar a qualidade dos processos de integração.

Entre 2000 e 2004, a IIRSA buscou diagnosticar as possibilidades de integração da infraestrutura sul-americana, elaborando a Agenda de Implementação Consensual a partir de 31 projetos prioritários (IIRSA, 2008). A implementação sustentável desses projetos tem potencial para demonstrar à comunidade internacional quão eficaz é a capacidade da América do Sul em seu processo de integração, atraindo mais investimentos estrangeiros diretos ou de portfólio, podendo criar um círculo virtuoso de desenvolvimento local e fluxos de capital.

Verifica-se, assim, que a IIRSA é uma integração de segundo tipo, segundo Mols, por ser um esquema que não influi na estrutura de poder. Não obstante, é um jogo considerável por objetivos comuns, o que pode repercutir em melhorias sociais e locais.

Portanto, o processo de integração e o Multilateralismo, a partir de um enfoque otimista, como se vê perfilado por meio da IIRSA, fomentam os seguintes aspectos vantajosos: a construção de consensos; a incorporação de mais atores na definição das estratégias; a democratização das decisões sobre os bens públicos internacionais; o estabelecimento de possibilidades de novos desenhos para a arquitetura global e regional; assim como a possibilidade de transformar a região em uma área mais competitiva.

Todavia, problemas recorrentes da *fragilidade democrática* na região, com governos que tendem ao autoritarismo competitivo, assim como a debilidade social e a fragmentação ideológica, podem ser os principais obstáculos para alcançar a integração efetiva.

Do exposto, chega-se à conclusão parcial de que a integração é uma oportunidade para melhorar os aspectos políticos, econômicos e sociais da América do Sul. A consecução dos projetos da IIRSA seria, destarte, um grande apoio nesse sentido. Além disso, a vontade política durante as negociações multilaterais deve refletir melhoria sustentável da sociedade e da economia, sem autoritarismos competitivos e sem a necessidade de gerar problemas internos que desacreditem tudo aquilo que foi desejado para o desenvolvimento sul-americano. Portanto, as possibilidades do Multilateralismo sob o alcance da IIRSA se constituiriam em numa oportunidade na qual se deve agregar o desenvolvimento da sustentabilidade institucional.

À guisa de conclusão

A análise de aspectos de segurança e integração do Multilateralismo na América Latina, a partir dos casos da Guerra do Cenepa, da situação do Haiti e da Iniciativa de Integração da Região Sul-Americana (IIRSA), foi o objetivo deste ensaio. O Multilateralismo busca a aplicação de princípios democráticos nos marcos do institucionalismo nas relações internacionais, com a promoção de regras claras e transparentes, sustentadas em um sistema internacional que garanta oportunidades para todos os autores.

Em síntese, conclui-se que, por mais que tenha aspectos contraditórios e insuficientes, o Multilateralismo é necessário para a inserção da América Latina no mundo atual dominado pela globalização. Todas as sub-regiões poderiam aumentar suas capacidades econômicas, ajudando, ao mesmo

tempo, na solução de conflitos e gerando compromissos políticos multilaterais para combater as diferenças sociais.

O caso de Cenepa foi um exemplo em que os países latino-americanos integrados puderam promover ações multilaterais sem depender de órgãos extrarregionais. Não obstante, a situação do Haiti comprova que, sem o apoio das mais importantes organizações internacionais, não se obtêm êxitos nos campos social e econômico.

Por último, considerando que o Multilateralismo aspira à aplicação de princípios democráticos, infere-se, a partir do estudo da IIRSA, que os novos projetos na América Latina, como UNASUL, somente serão exitosos sob a convergência de programas e normas entre os países componentes, desenvolvendo regras claras, representativas e transparentes para todos, o que deve incluir ainda maior participação das sociedades locais. ☉

Referências

- ARAVENA, F. R. *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo; FLACSO, 2011.
- ARAVENA, F. R.; Altmann, J. *Multilateralismo e integración en Latinoamérica y Caribe*. Chile: FLACSO, 2006.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- CAETANO, G. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. *Nueva Sociedad*, n. 219, enero-febrero, 2009.
- CANNABRAVA, Iván. O processo de paz Equador-Peru: 1995-1998. In: SILVA, Raul Mendes; AMORIM, Celso. *Missões de paz*. [Sl: s.n.], 2003.
- CARTA de las Naciones Unidas (1945). Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- EL ROL de la CISS en el marco del Multilateralismo en América. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, 2011, México. *Documento de trabajo...* México: CISS, 2011. 22 p.
- CORTADO, R. R Seguridad, desarrollo y derechos humanos: el desafío de su integración. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2009.

- COSTA, R. P. **Multiculturalismo e estudos para a paz: articulação possível no preparo e no emprego de militares para missões de paz**, 2009. 239 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- DECLARACIÓN en Solidaridad con Haiti de los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe. México, 23 de febrero de 2010.
- DEFARGES, P. M. El Multilateralismo y el fin de la historia. *Revue Politique Étrangère*, Paris, automne, 2002.
- GAMBOA ROCABADO, Franco. **Teorías de la democracia en pugna: una evaluación crítica del sistema político en Bolivia**. *KAS Contribuciones: Revista Cuatrimestral de Análisis y Reflexión Política*. Bolivia, v. 1, n.1, set. 2011.
- GARCÍA, A. L. Introducción. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. **Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI**. 2009
- GONÇALVES, Ronaldo. Brasil, país mediador; Peru-Ecuador. *Diário Sudoeste*, Francisco Beltrão, PR, fev. 1998.
- GUIMARÃES, Alice S. **A reemergência de identidades étnicas na modernidade: movimentos sociais e Estado na Bolívia contemporânea**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.
- INICIATIVA para Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana. Presentación, 2008. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 01 out. 2011.
- KAWAGUTI, Luis. **A república negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti**. São Paulo: Globo, 2006.
- MERLE, Marcel. **Sociología de las relaciones internacionales**. Madrid: Alianza Editorial, 1976.
- MOLS, M. La integración regional y el sistema internacional. In: NISHIJIMA, S; SMITH, P. H. **Cooperación o rivalidad**. México: CIDAC, 1997
- PIPITONE, U. Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial. In: BORJA, A.; Gonzalez, G.; Stevenson, B. J. R. **Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo**. México: CIDE, 1996.
- RUSSELL, Roberto et al. **Imperio, estados e instituciones: La política internacional en los comienzos del siglo XXI**. Buenos Aires: Fundación Osde, 2004.
- SEPÚLVEDA, J. P; RIVERA, J. R. La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 230, 2010.
- SERBIN, A. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?. *Nueva Sociedad*, n. 219, 2009.
- SOUSA, Sarah-Lea. Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden. *Política exterior*, n. 121, 2008.
- STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Madrid: Taurus, 2002.
- UNITED NATIONS. **Resoluciones del Consejo de Seguridad**, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.html>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- VELASCO, A. I. Las operaciones de paz de Naciones Unidas como paradigma de Multilateralismo. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: **Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI**, 2009.
- VERDE OLIVA. Brasília, DF: CComSEx, n. 181, 2004.
- VERDE OLIVA. Brasília, DF: CComSEx, n. 202, 2009.
- ZOELLICK, Robert B. **Modernización del Multilateralismo y los mercados**. Washington, D.C: The Peterson Institute for International Economics, 2008.

A prevenção e o combate ao terrorismo contemporâneo, a ONU e o Direito Internacional dos Conflitos Armados

Reflexos no Brasil

Alvaro de Souza Pinheiro¹

A ameaça terrorista transnacional contemporânea

Embora ponderável parcela da opinião pública nacional — em função de seus endêmicos despreparo e desinformação — e também uma elite intelectual, político-ideologicamente motivada, acreditem que o Brasil, na atualidade, está imune a este tipo de ameaça, está evidente, nos cinco continentes, sobretudo após os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, a ideia força de que o *terrorismo transnacional contemporâneo* tornou-se a principal ameaça à paz e à segurança internacionais.

Na verdade, o fenômeno do *terrorismo*, da forma como se apresenta na atualidade, é uma ameaça antiga com roupagem nova. Sua ocorrência remonta à Idade Antiga, quando, ainda no séc. II, marcou presença no conflito armado entre Roma e Cartago. No séc. XI, a história registra a presença dos “Assassinos”, seita muçulmana de etnia xiita, que buscava a eliminação sumária de cristãos e de muçulmanos rivais da etnia sunita. No

final do séc. XVIII (1793-1794), por ocasião da derrubada da monarquia pela Revolução Francesa — “A Queda da Bastilha”, ocorre a primeira manifestação do terrorismo com motivação político-ideológica. “Os Jacobinos” eliminavam antagonistas com métodos sumários de execução em massa, no que a História reconhece como “Repressão Revolucionária Preventiva”. No séc. XIX, a violência extremista marca presença pelo surgimento da filosofia anarquista de Bakunin.



Foto 1 – Adestramento de equipe tática do Destacamento Contraterrorismo do 1º BFESp realizando ataque mergulhado contra ameaça terrorista
Fonte: 1º BFESp

¹ General de brigada na reserva, analista militar, especialista em Operações Especiais, Guerra Irregular e Combate ao Terrorismo.

A década de 1970 vem marcar o encontro da violência revolucionária com o marxismo-leninismo, ocorrendo a proliferação de mo-

vimentos que, contextualizando o terrorismo internacional no “Conflito Leste-Oeste”, passam a empregar a violência extremista como



Foto 2 – Equipe tática do Destacamento Contraterrorismo do 1º BF Esp em adestramento de Técnicas de Entrada
Fonte: Revista Tecnologia & Defesa

instrumento de suas ações revolucionárias. Tais grupos armados empregavam um “terrorismo clássico”, cujo papel era eminentemente tático, no contexto daqueles movimentos revolucionários característicos da época da Guerra Fria. Na América Latina, destacaram-se como grupos armados que utilizaram, intensiva e extensivamente, esta forma de violência extrema, em ambientes operacionais urbanos e rurais: os “Tupamaros”, no Uruguai; os “Montoneros”, na Argentina; o “Sendero Luminoso”, no Peru; a “Frente Farabundo Martí para La Liberación Nacional”, em El Salvador; e as “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC”, que, inclusive, mantêm-se ativas, naquele país vizinho, até os dias de hoje.

Esse cenário foi, inclusive, vivenciado no Brasil, cuja profícua e muito bem-sucedida experiência de combate ao terrorismo (desencadeada sem a presença nem de tropa, nem de assessores estrangeiros, o que é internacionalmente reconhecido

como uma lisonjeira exceção naquele cenário latino-americano), no período 1968-1974, foi objeto de várias observações da conceituada analista Claire Sterling, no *bestseller* de sua autoria — *The terror network: the secret war of international terrorism*. Em uma dessas referências, ela se reporta ao *Minimanual do Guerrilheiro Urbano* (tornado público em julho de 1969), de autoria de Carlos Marighella, ratificando que, naquele momento, essa obra constituiu-se em significativa fonte de doutrina sobre atividades terroristas diversificadas para organizações, tais como: “Irish Republican Army – IRA” (irlandês); “Baader-Meinhoff” (alemão); “Black

September” (palestino); “Brigate Rossi” (italiano); “Euskadita Askatasuna – ETA” (basco); e outros. Segundo vários serviços de inteligência internacionais, essa publicação, ainda hoje, orienta as atividades de inúmeras células terroristas de diferentes países. Seu conhecimento, portanto, tornou-se um subsídio obrigatório no preparo para forças de segurança engajadas na prevenção e no combate ao terrorismo, em todo o mundo. No próprio *Joint Publication 3-26 – COUNTERTERRORISM*, 13 November 2009, manual conjunto de contraterrorismo das Forças Armadas dos EUA, são feitas referências àquela obra de autoria de Marighella.

A partir da queda do Muro de Berlim e da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a violência extrema caracterizada pelo terrorismo ganhou um papel eminentemente estratégico, tornando-se uma forma de projeção de poder a distância, por meio de sua transnacionalidade

contemporânea, que passou a ter um fim em si mesmo. Novas formas de nacionalismo, sectarismo religioso, bem como o fundamentalismo islâmico, mudaram drasticamente o ambiente operacional psicossocial global, em função do emprego do que, hoje, identifica-se universalmente, como terrorismo transnacional contemporâneo.

A lógica da confrontação, que, na Guerra Fria, era caracterizada por certa previsibilidade, em função de objetivos palpáveis e definidos, deu lugar, na atualidade, à uma imprevisibilidade absoluta. Primeiro, pela existência de uma ameaça transnacional (e

*Novas formas de
nacionalismo mudaram
drasticamente o ambiente
operacional psicossocial
global, em função do emprego
do terrorismo transnacional
contemporâneo*

não mais localizada); segundo, pelo fato de que as organizações terroristas passaram a operar, tendo como sua motivação preponderante, a ideia de que, quanto maior a destruição, melhor. A lógica fica completamente prejudicada quando se faz necessário combater indivíduos que nada mais têm a negociar, que, visando causar o maior terror possível, usam como instrumento desse terror a sua própria morte e que ambicionam atingir o “paraíso”, matando, indiscriminadamente, em nome de Deus (terrorismo suicida).

Nesse contexto, embora as táticas, técnicas e procedimentos (TTP) mantenham-se os mesmos da época da Guerra Fria (sequestros, assassinatos, atentados a bomba, incêndios criminosos, tomada de instalações diversificadas à viva força, golpes de mão e incursões), a metodologia da seleção do pessoal e o preparo e adestramento das células terroristas — hoje, integradas por elementos de elevado nível técnico-profissional, com a utilização intensiva de tecnologia de ponta, inclusive, da tecnologia da informação — tornaram-se ainda mais complexos e de difícil execução, a prevenção e o combate a essa solerte e insidiosa ameaça.

A posse e o emprego de meios classificados como “armas de destruição em massa”, os temíveis agentes QBRN (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares), incorporaram-se definitivamente aos objetivos a serem atingidos pelas principais organizações terroristas da atualidade. As informações contidas na sintética apreciação abaixo transcrita foram extraídas do documento *Terrorist CBRN: materials and effects*, elaborado pelo Directorate of Intelligence/Central Intelligence Agency.

No que se refere aos agentes químicos — tais como gás mostarda, VX, sarin, gás cloro,

gás cianídrico e outros —, são adquiridos e implementados com facilidade, resultando em um efeito imediato devastador. Quanto aos agentes biológicos — tais como antraz, botulismo, peste, varíola, tularemia, febres virais hemorrágicas e outros —, são de aquisição complexa, porém, de grande facilidade de utilização, resultando em um efeito imediato devastador. Quanto aos agentes radiológicos e nucleares, sua aquisição e utilização são de grande complexidade, embora possam ser obtidas por meio de roubo, compra ilegal ou cessão por governos simpatizantes.

Há que se considerar, de forma muito especial, a caótica ameaça dos ataques cibernéticos: tecnologia de ponta, pessoal qualificado na exploração de vulnerabilidades na Internet, tudo resultando em efeitos catastróficos sobre as diversificadas redes de infraestruturas nacionais e regionais críticas, inclusive de segurança e defesa. Esta ameaça é o mais novo pesadelo dos sistemas de inteligência do mundo civilizado.

Conceito de terrorismo

No que se refere à conceituação de terrorismo, há que se destacar uma sintomática inexistência de consenso, dentre aquelas existentes. Mesmo nos EUA, nas conceituações adotadas pelos Departamento de Defesa (DOD) e Departamento de Estado (DOS), registra-se uma significativa diferenciação. Senão vejamos:

É a ameaça ou o emprego ilegal da força ou da violência contra indivíduos e propriedades, para coagir ou intimidar governos e sociedades, visando atingir objetivos políticos, ideológicos ou religiosos. (Departamento de Defesa /OTAN).

É a violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes, por grupos não nacionais ou agentes clandestinos.

nos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência. (Departamento de Estado).

Fica clara uma profunda idiossincrasia entre estes dois conceitos, na medida em que o Departamento de Estado só caracteriza o atentado terrorista, quando exclusivamente perpetrado contra alvos não combatentes (não reconhecendo atentados contra elementos das Forças Armadas).

A conceituação adotada pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) aproxima-se muito daquela formulada pelo Departamento de Estado dos EUA:

É a violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não combatentes, geralmente destinada a influenciar uma audiência e que pode ser apoiada por Estados. (ABIN).

Na verdade, em organismos internacionais, como é o caso da ONU, a dificuldade de consenso para conceituar o fenômeno do terrorismo se deve ao fato alegado de que, muitas vezes, a conjuntura política internacional se divide ao avaliar determinados atos de violência extremista, que tanto são identificados como terroristas por alguns Estados, assim como são vistos como atos legítimos de heroica resistência por outros (nesse caso, os terroristas seriam vistos como *freedomfighters*).

Há que se ter em mente, entretanto, que esta inexistência de consenso na conceituação não significa que a comunidade internacional não saiba identificar com precisão o que venha a ser um ato terrorista. Uma evidência dessa realidade fica perfeitamente caracterizada na obra *Political terrorism*, do conceituado analista inglês Paul Wilkinson, quando em uma série de observações, registradas no parágrafo

abaixo, ele define com rara propriedade esta violência extremista:

O que distingue o terrorismo de outras formas de violência não é apenas a sua severidade, mas, sobretudo, a sua amoralidade plena e o total desrespeito às legislações vigentes [...] Trata-se de uma violenta manifestação de que os fins justificam os meios [...] Na tentativa de atingir seus objetivos, as organizações terroristas repudiam qualquer compromisso com os códigos éticos e morais vigentes no mundo civilizado, declarando-se totalmente isentas dessas obrigações [...] Deflagrada de forma deliberada, a violência sacrifica, sem contemplação, qualquer tipo de consideração de caráter humanitário, sobretudo, o respeito à vida e à dignidade humanas... A clemência, a misericórdia e a compaixão são vistos como fraquezas de origem judaico-cristã, e como tais, devem ser drasticamente rejeitadas.

Mais do que nunca, há que se ter em mente que o terrorismo é uma forma de guerra psicológica, o que absolutamente não impede — muito pelo contrário, estimula — a ocorrência de baixas letais, na sua maioria, de cidadãos civis não combatentes.

Classificação das organizações terroristas contemporâneas

Esta classificação pode ser feita conforme vários aspectos. Em função de seus objetivos estratégicos e *modus operandi*, é possível classificar as atuais organizações terroristas em quatro grandes grupos:

- 1ª variante: organizações terroristas inseridas no contexto de movimentos revolucionários, desencadeando atentados em conjunção a atos de subversão e guerrilha, visando à derrubada do sistema político vigente. Ex.: FARC e ELN (Colômbia) e a Frente de Libertação Abu Sayyaf (Filipinas).

- 2ª variante: organizações terroristas que, apesar do engajamento em causas tidas como justas, em função do radicalismo de suas posições, mostram-se incapazes de obter um significativo apoio popular. Ex.: Grupo Separatista Basco ETA (Espanha) e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).
- 3ª variante: organizações terroristas que seguem as diretrizes emanadas de governos de estados nacionais patrocinadores, visando à consecução de objetivos diversificados. Ex.: Hezbollah, Hamas, e o Jihad islâmico.
- 4ª variante: organizações terroristas que, embora contando com o apoio velado de diversos governos simpatizantes, operam de forma totalmente independente, não restringindo nem as suas bases, nem as suas ações aos territórios de determinados países ou a determinadas filosofias políticas. Ex.: Al Qaeda e suas filiações.

Ligações com a criminalidade organizada

Na atualidade, a atividade terrorista, não raro, está envolvida com uma cerrada conexão de natureza criminoso. A obtenção de recursos financeiros e o suporte logístico demandam, impositivamente, o contrabando de armas e munições diversificadas, um profundo envolvimento com o tráfico de drogas e um intensivo fluxo financeiro, materializado pela atividade criminoso internacional identificada como “lavagem de dinheiro” (*“money laundry”*).

Os exemplos das conexões com organizações do crime organizado são inúmeros: Al

Qaeda e o tráfico internacional de ópio de origem afegã; Hezbollah e o tráfico internacional de ópio e heroína de origem libanesa; Frente Separatista Chechena e a chamada Máfia Russa; FARC, ELN e AUC com os cartéis colombianos e com o crime organizado da maioria dos países latino-americanos e dos EUA.

No dia 21 de abril de 2001, Luís Fernando da Costa, vulgo “Fernandinho Beira-Mar”, foi preso por uma patrulha do Exército Colombiano, na selva do Departamento de *Vichada*, a leste daquele país, e não distante da fronteira com o Brasil. “Beira-Mar”, naquele momento, já era o maior narcotraficante do Brasil e líder da mais perigosa facção do crime organizado do Estado do Rio de Janeiro. Sua captura ocorreu quando da execução da “Operação Gato Negro”, ao manter contato com o comandante da “Frente 16” das FARC, codinome “Negro Acácio” (morto na “Operação Sol Nascente”, em três de setembro de 2007), com quem negociava a troca de fuzis russos *Kalashnikov AK-47*, calibre 7,62mm por cocaína refinada. Preso, foi repatriado para o Brasil, onde se encontra cumprindo uma extensa pena, em presídios nacionais de segurança máxima. Essa conexão é uma evidência de que, hoje, muito mais do que um movimento revolucionário, as FARC se constituem no maior cartel de cocaína refinada do mundo, exercendo um papel de liderança em uma das mais graves ameaças sociais do planeta — o **narcoterrorismo**.

Nesse contexto, a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas registra que:

Observa com preocupação a estreita conexão que existe entre o terrorismo internacional e

o crime organizado transnacional, as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e a circulação ilícita de materiais nucleares, químicos, biológicos e outros materiais potencialmente letais. E a esse respeito enfatiza a necessidade de promover a coordenação das iniciativas nos planos nacional, sub-regional, regional e internacional, para reforçar a resposta internacional a estas graves provocações e ameaça à segurança internacional. (*United Nations Office for Drugs and Crime - UNODC*).

O impacto da comunicação

A propaganda e a contundente comunicação com a opinião pública nacional e internacional são indispensáveis às organizações terroristas, quaisquer que sejam as suas motivações. O chamado “oxigênio da publicidade” é que gera o aproveitamento do êxito dos atentados, resultando tanto no que se refere à disseminação do horror e do sentimento de insegurança, quanto no apoio de diferentes matizes para a causa. Os exemplos mais significativos foram os efeitos produzidos, tanto junto à opinião pública nacional quanto à opinião pública internacional, nos ataques de 11 de setembro de 2001 (EUA), 11 de março de 2004 (Madri) e 7 de julho de 2005 (Londres).

Planejamento e execução de um atentado terrorista

Durante a última década, ocorreu um verdadeiro refinamento da eficiência assassina das organizações terroristas. O planejamento operacional terrorista ganhou consistência em seus mínimos detalhes, tudo visando a minimizar riscos e alcançar a mais alta probabilidade de êxito, maximizando a atenção da opinião pública nacional e internacional. Quanto mais capacitada militarmente

é a organização terrorista, mais proficiente ela é em termos da metodologia de seu planejamento e execução.

As TTP selecionadas são integradas ao plano geral, tendo sempre em mente que o sucesso na consecução dos objetivos operacionais deve ter repercussões altamente positivas na consecução dos objetivos estratégicos.

Nesse contexto, de uma maneira geral, na atualidade, podem-se levantar as fases do planejamento e da execução de um atentado terrorista, da seguinte forma: (1ª) Seleção ampla de alvos; (2ª) Levantamento de inteligência e vigilância; (3ª) Seleção do alvo específico; (4ª) Vigilância pré-ataque, reunião dos recursos humanos e materiais e planejamento final; (5ª) Ensaios; (6ª) Fuga, evasão e exploração psicossocial do ataque.

Atividades básicas de prevenção e combate ao terrorismo

Uma política de prevenção e combate ao terrorismo deve integrar, holisticamente, medidas em todos os campos do poder nacional: político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico.

Hoje, existe um consenso global de que tais atividades, desenvolvidas nos três níveis — estratégico, operacional e tático —, estão enquadradas nas seguintes vertentes: **apoio de inteligência, antiterrorismo, contraterrorismo e administração de consequências.**

O **apoio de inteligência** é a atividade fundamental, porque sem a sua eficiência e eficácia, todas as demais atividades de prevenção e combate ficam sensivelmente prejudicadas. Para que o sistema nacional de inteligência (no caso brasileiro, o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN) opere

de forma eficiente e eficaz, é impositiva uma sólida integração entre os organismos de inteligência da segurança nacional e da segurança pública. A atual conjuntura internacional e os ensinamentos colhidos recomendam que também é impositivo o relacionamento com

selecionadas agências de inteligência de outros países.

Inclui a busca (caracterizada pelo sigilo na sua execução) e a coleta de dados (executada de forma ostensiva). Dentre as principais fontes a serem trabalhadas pelo sistema,



Foto 3 – Militar do 1º B F Esp com equipamento de mergulho de circuito fechado e submetralhadora
Fonte: Cmdo Bda Op Esp

destacam-se informações de fonte aberta (mídia, publicações diversificadas, Internet etc.); informações de garantia da lei e da ordem, via de regra oriundas dos organismos da segurança pública; e as da comunidade de inteligência governamental (em que avulta a importância dos Sistemas de Inteligência das Forças Armadas, pela sua capilaridade em todo o território nacional).

Nas atividades de inteligência referentes especificamente a prevenção e combate ao terrorismo, prepondera a inteligência humana sobre a de sinais e de imagens. A execução da busca e da coleta de dados deve ser fundamentalmente agressiva. Tal fato é uma decorrência de que, na atualidade, a inteligência contraterror reativa (da época da Guerra Fria, característica do contraterror defensivo) foi impositivamente substituída pela inteligência contraterror proativa ou preeemptiva (característica do contraterrorofensivo). Nesse contexto, as equipes de operações de inteligência devem ser capazes de, após o levantamento das informações necessárias, prosseguir, de imediato, na missão de neutralização (captura e/ou eliminação dos integrantes) da(s) célula(s) terrorista(s).

Ao sistema de inteligência cabe proceder à “**análise da ameaça terrorista**”, estudo permanentemente atualizado, que consiste em um processo de exame e avaliação contínua de todas as informações disponíveis, concernentes a potenciais atividades de grupos ou indivíduos que possam afetar os interesses

nacionais. Nesta análise, configura-se como um relevante instrumento o estabelecimento impositivo de conexões com agências de inteligência internacionais selecionadas. Até porque a natureza dos “Elementos Essenciais de Inteligência – EEI”, em situações dessa natureza, determina que se priorizem, nas organizações terroristas, informações especificamente relacionadas com liderança, intenções e motivações, atividades recentes e atuais, áreas de homizio, fontes de recursos, TTP etc. O elemento coordenador do Apoio de Inteligência é, via de regra, o órgão focal do Sistema Nacional de Inteligência, no caso

do SISBIN, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

O **antiterrorismo** é a atividade que engloba as medidas defensivas de caráter preventivo, a fim de minimizar as vulnerabilidades dos indivíduos e das propriedades, impedindo e dissuadindo os atentados terroristas.

O **contraterrorismo** é a atividade que engloba as medidas ofensivas de caráter repressivo, a fim de impedir, dissuadir, antecipar e responder aos atentados terroristas.

Enquanto o antiterrorismo se fundamenta na ação de proteção caracterizada pela presença ostensiva, de caráter eminentemente preventivo, o contraterrorismo demanda a execução de ações diretas de contato, eminentemente repressivas/retaliatórias, com as organizações terroristas em presença. Isso acarreta, em consequência, que tanto os elementos das Forças Armadas quanto os da segurança pública destinados, seja às ações antiterrorismo,

A atual conjuntura internacional e os ensinamentos colhidos recomendam que também é impositivo o relacionamento com selecionadas agências de inteligência de outros países

seja às de contraterrorismo, desenvolvam programas de preparação e adestramento especiais específicos.

Independentemente de sua extensão territorial ou de seu nível político-estratégico no cenário mundial, praticamente todos os países, nos cinco continentes, desenvolveram — tanto nos seus aparatos de Segurança Pública (unidades policiais tipo *Special Weapons and Tactics* – SWAT) quanto nas suas Forças Armadas — Forças de Operações Especiais (FOpEsp), especificamente organizadas, adestradas e equipadas para as ações de contraterrorismo.

No Brasil, nas suas Forças Armadas, destacam-se como FOpEsp: no Exército Brasileiro, a Brigada de Operações Especiais (BdaOpEsp), tendo, como seus elementos de combate, o 1º Batalhão de Forças Especiais (1º BFEsp) e o 1º Batalhão de Ações de Comandos (1º BAC)

e, como seus elementos de apoio ao combate, o Batalhão de Apoio às Operações Especiais (BApOpEsp) e o Batalhão de Operações Psicológicas (BOPsc); na Marinha do Brasil, o Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) e o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (BOpEspFN – Comandos Anfíbios); e, na Força Aérea Brasileira, o 1º Esquadrão Aeroterrestre de Busca, Salvamento e Operações Especiais (PARASAR). No Departamento de Polícia Federal, o Comando de Operações Táticas (COT); nas Polícias Militares e Cíveis, os Batalhões de Operações Policiais Especiais

(BOPE) e os Grupos de Operações Policiais Especiais (GOPE), respectivamente. No Estado do Rio de Janeiro, o elemento de Operações Policiais Especiais da Polícia Civil é identificado como Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).

A exemplo da Inteligência Proativa, as ações de contraterrorismo são, na atualidade, eminentemente preemptivas (contraterrorismo proativo). A neutralização das células terroristas, por meio de ações retaliatórias, antes que executem seus atentados, é o maior ensinamento colhido nos mais recentes ataques, a começar pelos realizados a

11 de setembro de 2001. Nessa concepção, avulta a necessidade de que as unidades das FOpEsp das Forças Armadas e do aparato da Segurança Pública que operarem ações contraterrorismo tenham um adestramento específico bastante diferenciado daquele realizado pelas unidades

destinadas às ações antiterrorismo.

Fundamentalmente, a mais moderna concepção de combate ao terror preconiza que a neutralização das células terroristas em presença deve ser desencadeada nas fases anteriores à execução do atentado (ou seja, ainda nas fases do planejamento, reunião e desdobramento dos meios). A unidade de comando nas ações de combate (contra e antiterrorismo) é essencial. A autoridade especializada de mais alto nível hierárquico, em presença, exercerá as funções cumulativas de Comandante da Força-Tarefa Conjunta de Operações Especiais (FTCjOpEsp) controle

Praticamente todos os países, nos cinco continentes, desenvolveram Forças de Operações Especiais (FOpEsp), especificamente organizadas, adestradas e equipadas para as ações de contraterrorismo

operacional das unidades contra e antiterrorismo; de Coordenador da Ação Contraterrorista (CACT) e, via de regra, no contexto dos Centros de Coordenação de Operações de Segurança Integrada (CCOpSI), dos comandos militares de área, de Chefe do Centro de Coordenação Tática Integrada (CCTI), onde estarão todos os elementos especializados em contraterrorismo, das diversas instituições em presença.

Na concepção proativa, uma inteligência eficiente e eficaz é indispensável. Inclusive, um dos adestramentos mais relevantes das equipes táticas contraterrorismo das FOPEsp é o referente às operações táticas de inteligência, particularmente, de inteligência humana – “vigilância”, “cobertura de pontos” e “estouro de aparelhos”. Quanto maior for a capacitação militar das células terroristas, maior será a demanda por equipes táticas contraterrorismo oriundas das unidades das Forças Armadas (em detrimento daquelas oriundas do aparato policial).

Nas ações cinéticas de combate a serem executadas pelas FOPEsp contraterrorismo, são quatro os principais vetores das atividades terroristas: *momentum*, finanças, motivação e liderança. O ideal é pressionar todos eles; porém, a experiência tem demonstrado que os mais acessíveis às ações contraterroristas são a liderança e as finanças.

A administração de consequências dos atentados terroristas constitui-se em uma série de ações de resposta, visando restaurar a capacitação antiterrorista. Inclui a preparação para minimizar as consequências de um atentado, inclusive com emprego de agentes QBRN. Consiste na emissão de alertas e diretrizes à população, planejamento do atendimento a catástrofes, saúde pública,

vigilância sanitária e outras medidas preparatórias. A Administração de Consequências é, via de regra, gerenciada pelo órgão central da Defesa Civil Nacional.

A ONU e o combate ao terrorismo

A atuação da ONU em relação ao terrorismo não é um fato recente. Conforme a própria Organização, as primeiras resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU referentes ao combate ao terrorismo datam de 1972 e 1989, respectivamente. Os atentados de 11 de setembro de 2001, porém, trouxeram novas imposições às Nações Unidas.

Ainda em setembro de 2001, o Conselho de Segurança expediu a Resolução 1373 (já citada, neste trabalho, no tópico “Ligações com a Criminalidade Organizada”), que criou o “Comitê Contraterrorismo” (“*Counter-terrorism Committee – CTC*”), responsável por monitorar a implementação da Resolução 1373 e fortalecer a capacidade dos estados de combater o terrorismo. Esta Resolução determina aos Estados que punam indivíduos que apoiem atividades terroristas, que neguem apoio financeiro e logístico aos terroristas e que compartilhem informações a respeito de grupos que estejam planejando ataques terroristas.

Em 2002, a Resolução 1390 do Conselho de Segurança expandiu as funções do “Comitê de Sanções contra a Al Qaeda e o Talibã” (“*Al Qaeda and Taliban Sanctions Committee*”) visando ao desencadeamento de um processo de incrementação daquelas sanções.

Em março de 2004, criou-se o “Diretório Executivo do Comitê Contraterrorismo” (“*Counter-Terrorism Committee Executive Directo-*

rate - CTED”), com a função de revitalizar o trabalho do CTC, ao prover aconselhamento especializado, facilitar a assistência técnica relativa a medidas de combate ao terrorismo e promover maior cooperação entre as diversas organizações regionais e intergovernamentais.

Em 10 de março de 2005, em Madri, em um evento alusivo ao primeiro aniversário dos atentados terroristas aos trens em *Atocha*, o secretário-geral Kofi Annan lançou os fundamentos da estratégia contraterrorismo das Nações Unidas. Esta estratégia foi confirmada, em setembro de 2005, quando da sexagésima sessão das Nações Unidas, também conhecida como “Cúpula Mundial de 2005”. Nesse evento, foi expedido o Relatório “Unindo contra o Terrorismo” (*Uniting Against Terrorism*), contendo recomendações para uma estratégia global contra-terrorismo. Conforme suas próprias palavras, naquela oportunidade, Kofi Annan declarou:

Minhas recomendações para uma estratégia buscam tanto orientar-nos quanto unir-nos no desenvolvimento de uma capacidade estatal pela ênfase nos elementos operacionais de dissuasão, negação, impedimento e defesa dos direitos humanos.

Os fundamentos dessa estratégia ficaram conhecidos como os “Five Ds”: *Dissuading, Denying, Deterring, Developing, Defending*.

- Dissuadir pessoas de utilizar o terrorismo ou apoiá-lo.

Ação estratégica que se fundamenta no enquadramento do terrorismo como ato

inaceitável e em que o combate às condições que favorecem o seu surgimento deve ser a base das ações da ONU para se dissuadir a cooptação de pessoas para o seu apoio ou utilização. Como são inúmeros os Estados em que governos falidos não são capazes de garantir os direitos humanos, nem de evitar a discriminação religiosa ou étnica, assim como, a exclusão política e a marginalização socioeconômica, torna-se uma tarefa quase impossível às Nações Unidas, por si só, conduzir exitosamente esta ação.

- Negar aos terroristas os meios para a realização de um ataque.

*A presente estratégia
contraterrorismo das Nações
Unidas não pode ser considerada
como exitosa, por dar maior
preferência às causas do que ao
combate orientado à neutralização
das mais notórias organizações
terroristas*

É outra ação estratégica altamente complexa, em virtude das conexões entre as organizações terroristas e a criminalidade organizada, que lhes proporciona recursos financeiros para a aquisição de armas, munições, explosivos, o acesso de recursos humanos e materiais a possíveis alvos, a obtenção do

desejado impacto e a visibilidade dos ataques, a nível global. O próprio secretário-geral confessou não ver progresso na consecução dessa ação estratégica.

- Impedir que Estados apoiem o terrorismo.

O problema nesta ação estratégica é a inexistência de sistemas que propiciem um cerrado acompanhamento da implementação das Resoluções do Conselho de Segurança e do reconhecimento de sua autoridade por parte de inúmeros Estados cuja posição político-estratégica é tradicionalmente caracterizada por uma insidiosa ambiguidade.

- Desenvolver a capacidade dos Estados no combate ao terrorismo.

É mais uma ação estratégica de difícil consecução pela tremenda heterogeneidade interestatal, inexistência de recursos financeiros para prover assistência técnica aos Estados mais necessitados e, mais uma vez, a ambiguidade político-estratégica de inúmeros Estados.

- Defender os direitos humanos na luta contra o terrorismo.

O secretário-geral Kofi Annan, desde o primeiro momento, deixou claro que esta ação estratégica seria o pilar básico de sua estratégia. E nesse contexto, enfatiza que, da mesma forma que condena as organizações terroristas por sua rotineira agressão aos direitos individuais, não pode aceitar qualquer ação contraterrorismo que agrida esses direitos.

Na verdade, a presente estratégia contraterrorismo das Nações Unidas, cujos fundamentos foram ratificados na atual gestão do secretário-geral Bankimoon, não pode ser considerada como exitosa, sobretudo por dar maior preferência às causas do que ao combate efetivamente orientado à neutralização das mais notórias organizações terroristas. Até porque, a incapacidade da ONU nesta tarefa é perfeitamente entendida, por não ser um corpo homogêneo e, sim, uma “colcha de 195 retalhos” (dos mais variados matri-

zes). Dessa forma, a presente estratégia é muito mais uma política de combate em longo prazo, com efeitos duvidosos, uma vez que é incapaz de uma atuação eficaz contra as organizações terroristas, sobretudo, no curto prazo.

Na atualidade, a ONU está propagando a implementação do que está sendo reconhecido como “*robust peace keeping*”, mesmo em missões fundamentadas no Cap VI da Carta da ONU. Componentes militares e policiais de Missões de Paz da ONU estão



Foto 4 – Militar do 1º B F Esp com fuzil de assalto, acessório de pontaria eletrônico e monóculo de visão noturna

Fonte: Cmdo Bda Op Esp

sendo autorizados a empregar a força na neutralização, sobretudo, de grupos criminosos que, utilizando TTP terroristas se constituem em significativos óbices na consecução da paz. A MINUSTAH, Missão no Haiti, cujo componente militar é liderado por um oficial-general brasileiro, e que conta com um sólido contingente nacional (o maior da Missão), está vivenciando um exemplo marcante dessa ação estratégica.

O Direito Internacional dos Conflitos Armados, o combate ao terrorismo contemporâneo e o Direito Penal Internacional

Inicialmente, há que se destacar que o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) é um ramo do Direito Internacional (DI), só existindo quando em presença de uma situação de conflito armado. Caso contrário, se permanece no campo do Direito Internacional Público, no contexto de seus vários matizes: Direitos Humanos (DIDH), Direito de Navegação, Direito Penal Internacional ou diferentes tratados celebrados no seio da comunidade internacional, dentre as quais ressaltam-se as Convenções e Resoluções da ONU.

Se analisarmos a natureza ancestral da guerra e da violência, desde os primórdios das cidades-estado originárias da Paz de Westphalia, passando pelos conflitos entre exércitos nacionais, as duas guerras mundiais e chegando aos dias de hoje, constatamos indubitavelmente que o terrorismo transnacional contemporâneo está completamente fora do esquema das normas e princípios internacionais em vigor. E tal fato é respaldado por duas razões básicas. Primeira: as

atuais normas internacionais foram estabelecidas com base nos modelos clássicos das guerras de 2ª (cujo ápice foi atingido na I Guerra Mundial) e de 3ª Geração (cujo ápice foi atingido na II Guerra Mundial). Segunda: inexistência de um conceito legal e amplamente aceito sobre o terrorismo transnacional (embora a expressão “ato de terror” tenha seu entendimento perfeitamente compreendido e acordado, inclusive em inúmeras Resoluções da ONU).

Na visão de renomados especialistas internacionais, os três instrumentos do DICA mais importantes na atualidade são: as Convenções de 1949, já consideradas como consuetudinárias, ou seja, não há necessidade de ratificação, pois são obrigatórias. Há que se destacar que nelas não há menção a “atos de terror” como método, pois, basicamente, estão focadas na preservação da integridade das pessoas. Em segundo lugar, aparecem os Protocolos de 1977; e, em terceiro lugar, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), resultante do Tratado de Roma, que o criou vinculado à ONU. Acrescente-se que mais de dois terços dos Estados (inclusive, o Brasil) integrantes das Nações Unidas subscreveram o Tratado de Roma, manifestando, assim, ainda que implicitamente, no caso daqueles que ainda não o subscreveram, a intenção de cooperar com a nova Corte Internacional. Tanto os Protocolos de 1977 quanto o Estatuto do TPI condenam os “atos de terror” como método.

Admitindo-se que há um estado de guerra (conflito armado), e o DICA é, portanto, aplicável, o emprego de “atos de terror” como método é vedado. Nesse caso, há, por exemplo, artigos dos Protocolos de 1977 que expressamente os proíbem. A Comunidade Interna-

cional e o DICA os repudiam, tanto expressa, quanto tacitamente. Um bom exemplo foi o resgate de Ingrid Bettancourt, que, embora tenha sido feito violando o DICA (em função da utilização de um helicóptero médico com fins militares), a Comunidade Internacional considerou um ato válido (apesar de ilícito), tamanha é a carga de ojeriza que “os atos de terror”, como método, carregam. Em outras palavras, o peso político e a opinião pública internacional fizeram com que, apesar de o presidente Alvaro Uribe ter admitido violar a lei internacional, ele tenha sido “absolvido” no tribunal da opinião pública.

E até o próprio Comitê da Cruz Vermelha viu-se impossibilitado politicamente de ratificar os comentários que havia publicado em seu site. Ou seja, ainda que inexistia uma definição internacional específica para o

fenômeno do terrorismo, há um consenso de que os métodos por ele empregados para atingir objetivos de diversificados matizes (quer políticos, quer militares) agridem contundentemente os usos e costumes da guerra.

No que se refere à “esterilização” de Osama Bin Laden, à época daquela espetacular ação, muitos juristas vieram a público assacar que houvera uma contundente violação das fronteiras de um país soberano (Paquistão), e que, além disso, apesar de o terem capturado com vida, eliminaram-no sumariamente e o sepultaram em alto mar. Esse questionamento está muito mais enquadrado no DI em si, do que no DICA, em particular.

No que concerne ao DI, houve de fato uma invasão ilegal das fronteiras de um país

soberano. Discute-se, entretanto, se haveria outro modo de fazê-lo, visto que: 1) os SE-ALs dispunham da mais acurada inteligência possível; 2) tratava-se do terrorista mais procurado da face do planeta; 3) o governo paquistanês estava indubitavelmente dando guarida a Bin Laden, e qualquer solicitação de autorização implicaria uma dramática perda de oportunidade.

Quanto ao Direito Penal Internacional (DPI), realmente, o governo dos EUA violou-o, ao não conceder um julgamento com direito a ampla defesa e ao dar destino ao cadáver

em local indeterminado (o que caracterizou a “esterilização” — termo empregado nas Operações Especiais). Nesse contexto, à luz do DPI, Osama Bin Laden seria levado a julgamento no Tribunal Penal Internacional, de Haia.

Para o DICA, por sua vez, ele poderia ser considerado um prisioneiro de guerra (PG), e, como tal, deveriam ser-lhe concedidas as garantias acima. Na verdade, tanto no que concerne ao DPI quanto ao DICA, um antecedente comum a esse caso (Saddam Hussein) produziu-se no Iraque: um julgamento “fantoche”, com advogados e promotores fictícios, com o Ocidente tentando aplicar o seu conceito de justiça em um país primitivo, com um regime tribal com dezenas de comunidades diferenciadas, cada uma reivindicando justiça pelas próprias mãos. Como consequência, aquela bizarra execução por enforcamento, que vazou por um vídeo de celular, levou ao recrudescimento dos combates, após uma equivocada martirização de um tirano frio e sanguinário.

*O Direito Internacional dos
Conflitos Armados é um ramo do
Direito Internacional, só existindo
quando em presença de uma
situação de conflito armado*

Outro ponto a considerar: o Presidente Barack Obama, desde a sua campanha eleitoral, comprometeu-se com o povo dos EUA e com a comunidade internacional, a “eliminar” Bin Laden e “destruir” a Al Qaeda. A Operação “Neptune Spear” nada mais foi que o cumprimento da promessa feita.

E há ainda que se considerar que Osama Bin Laden não era, realmente, um PG, como visualizado e referido nas normas legais das guerras de 2ª e 3ª Geração, mas o assassino frio e calculista que admitiu ser o responsável pelo dramático episódio de 11 de setembro de 2001, que mudou radicalmente o curso da História Contemporânea.

Acrescente-se que não há provas cabais de que aquele terrorista não tenha sido eliminado em uma ação de combate, o que tornaria o ato tecnicamente lícito. E, onde mais, na face da Terra, seria possível sepultá-lo, se não fosse em algum ponto desconhecido e inacessível, como as profundezas abissais do oceano?

Conclusivamente, é inquestionável que a referida ação foi considerada “militar e politicamente necessária”, inclusive, por conceituados especialistas em normas internacionais, em todos os continentes e até no mundo muçulmano.

Conclusão: terrorismo no Brasil?

Não existe mais lugar seguro no mundo! A avaliação da possibilidade de atuação de organizações terroristas transnacionais

contemporâneas no território nacional deve envolver dados de diferentes matizes.

Há que se ter sempre em mente que os mais violentos ataques já efetuados contra o Estado de Israel pelo Hezbollah, não foram executados dentro do território israelense, e, sim, na Argentina. O primeiro deles foi executado em 17 de março de 1992, tendo como objetivo a Embaixada de Israel em Buenos Aires, resultando em 29 mortos e 242 feridos. O segundo foi perpetrado contra a Associação Mutual Israelense-Argentina (AMIA), também no centro da Cidade de Buenos Aires, em 18 de julho de 1994, resultando em 86 mortos e 250 feridos.

Destaque-se que, na consecução dos objetivos estratégicos do Hezbollah, havia outras possibilidades na América do Sul, incluindo a Embaixada Israelense em Brasília, ou o Consulado Israelense em São Paulo. E, certamente, as opções selecionadas, priorizando Buenos Aires, foram feitas em função das vulnerabilidades que a segurança argentina oferecia. Os dois atentados foram contra o Estado de Israel, porém, todas as baixas foram de cidadãos argentinos; não houve nenhuma baixa humana israelense.

A empresa privada Maplecroft — contratada para assessorar o National Counterterrorism Center (NCTC), dos EUA, na “Análise de Risco da Ameaça Terrorista” —, no seu “*Terrorism Risk Index*”, edição de fevereiro de 2010, estabelecia a seguinte classificação para estados nacionais:

Os dois atentados foram contra o Estado de Israel, porém, todas as baixas foram de cidadãos argentinos; não houve nenhuma baixa humana israelense

- “Extreme risk”: Afeganistão, Argélia, Colômbia, Índia, Iraque, Paquistão, Somália e Tailândia;
- “High risk”: Espanha, Líbano, Iêmen, Irã, Israel, Peru, países da África Central, Síria e Turquia;
- “Medium risk”: Arábia Saudita, Brasil, China, Egito, Equador, EUA, França, Líbia, México e Venezuela;
- “Low risk”: Argentina, Austrália, Canadá, e outros.

A justificativa de se igualar o nível de ameaça terrorista (médio) entre Brasil, China, EUA e França deve-se, dentre outros fatos, ao de que todos esses estados estão muito bem servidos por infraestruturas críticas nacionais, fator considerado de alto risco e indicador de grande favorabilidade na seleção de um país para atentados dessa natureza. Na verdade, comparando-se as infraestruturas críticas do Brasil (bacias petrolíferas, campos de produção de petróleo, dutos, refinarias, produção de biocombustíveis, usinas hidrelétricas, termelétricas e nucleares, produção de gás natural, portos, aeroportos, ferrovias e estações rododotoferrviárias, telecomunicações, estações de transmissão de energia elétrica, e centros de poder político) com as dos demais países do Hemisfério Ocidental, o Brasil só é superado pelos EUA.

Por outro lado, o Brasil, a curto, médio e longo prazo, vai ser o anfitrião de eventos internacionais de grande vulto, tais como, em 2012, a Conferência de Cúpula do Meio Ambiente RIO+20, com a presença de cerca de 150 chefes de Estado; em 2013, o Festival da Juventude de Sua Santidade, o Papa Bento XVI, e a Copa das Confederações de Futebol; em 2014, a Copa do Mundo de Futebol; e em 2016, os Jogos Olímpicos.

Sem dúvida alguma, aqueles que não conseguem visualizar que o país, em função de sua atual estatura político-estratégica, como potência emergente, já é um alvo compensador para ataques dessa natureza, não podem ignorar que todos esses eventos são alvos potenciais para organizações terroristas transnacionais dos mais variados matizes.

E há que se ter em mente que a preparação necessária para prevenir e combater organizações terroristas transnacionais contemporâneas não pode ser improvisada. Há que se construí-la, dia após dia, sob pena de se pagar a irresponsabilidade ou a incompetência de não fazê-lo, de forma catastrófica, com traumáticos prejuízos para os interesses nacionais, inclusive, o pagamento com sangue do generoso povo brasileiro. ☹

Referências

- CINELLI, Carlos Frederico. **Direito Internacional Humanitário: ética e legitimidade na aplicação da força em conflitos armados**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- JOINT PUBLICATION JP 3-05. Doctrine for Joint Special Operation. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, dez. 2003.

JOINT PUBLICATION JP 3-07.2. Antiterrorism. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, abr. 2006.

JOINT PUBLICATION JP 3-26. Counterterrorism. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, nov. 2009

PINHEIRO, Alvaro de Souza, **Narcoterrorism in Latin America: a Brazilian perspective**. Flórida: Joint Special Operations University, 2006.

PINHEIRO, Alvaro de Souza. A prevenção e o combate ao terrorismo no Século XXI. **PADECEME**, 3º Quadrimestre 2010.

REZEK, Francisco. Tribunal Penal Internacional: princípio da complementariedade e soberania. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal**, Brasília, n. 11, ago. 2000.

United Nations. General Assembly. **Uniting against Terrorism**: recommendations for a global counter-terrorism strategy. New York, maio 2006.



Editorial 2012

OS CENTURIÕES

Jean Latéguy

É um clássico da literatura militar, traduzido em vários idiomas. Esta é a primeira edição brasileira. Trata-se de um romance sobre a Guerra de Independência da Argélia, ocorrida entre 1954 e 1962, caracterizada como uma guerra revolucionária entre a Frente de Libertação Nacional Argelina – (FLN) e o Exército Francês, apoiado pelo Movimento Nacional Argelino – o (MNA), representando os colonos franceses e os trabalhadores argelinos radicados na França. Tem como foco a participação dos paraquedistas franceses na Batalha de Argel. Apresentado como um romance de ficção, aborda a realidade vivida pelo profissional militar dentro das idiossincrasias peculiares à profissão no desempenho da atividade fim: o combate, envolvendo sua razão de ser e suas motivações. Discute, no seu contexto, a questão da ética militar.

Regime internacional de não proliferação nuclear

O caso especial de Brasil e Argentina

Leonam dos Santos Guimarães¹

Introdução

O modelo de protocolo adicional (PA) proposto pela AIEA para adesão voluntária de seus Estados-Membros muda o objeto e amplia o escopo das salvaguardas abrangentes em vigor. A abordagem do PA é muito mais intrusiva, dando margem a interpretações que podem ferir tanto o princípio da soberania nacional, como o princípio da propriedade industrial. A eventual adesão de um país ao PA, decisão de cunho eminentemente político, deveria, portanto, ser feita no contexto de um processo de negociação que, do ponto de vista técnico, garantisse a impossibilidade do uso indevido de tais interpretações. O processo histórico que levou Brasil e Argentina a firmarem e ratificarem o TNP pode aportar ensinamentos importantes sobre possíveis rumos de negociação.

O que são salvaguardas nucleares

Salvaguardas são atividades realizadas pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para verificar se um Estado

estaria violando seus compromissos internacionais de não desenvolver programas de armas nucleares.

O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e outros tratados internacionais contra a proliferação de armas nucleares, como o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), delegam à AIEA essas atividades de inspeção.

Hoje, as salvaguardas da AIEA sobre atividades e materiais nucleares são aplicadas a mais de 140 Estados-Membros, no âmbito dos diversos acordos internacionais de não proliferação em vigor. Note-se, entretanto, que a AIEA não aplica salvaguardas aos seus Estados-Membros que não aderiram ao TNP (Israel, Índia e Paquistão). A Coreia do Norte é um caso à parte porque, tendo aderido inicialmente ao TNP, denunciou-o, passando a desenvolver declaradamente um programa de armas nucleares.

Dentro do regime mundial de não proliferação nuclear, o sistema de salvaguardas da AIEA funciona como uma medida de confiança, um mecanismo de alerta antecipado e um gatilho que aciona outras respostas da comunidade internacional, em especial reso-

¹ O autor é doutor em engenharia naval e nuclear, assistente da Presidência da Eletronuclear e membro do Grupo Permanente de Assessoria da Agência Internacional de Energia Atômica.

luções do Conselho de Segurança da ONU, se e quando surgir uma suposta necessidade.

Durante a última década, as salvaguardas da AIEA foram reforçadas em áreas chave. As medidas visam aumentar a probabilidade de detectar um programa clandestino de armas nucleares e construir a confiança de que os Estados estão cumprindo os seus compromissos internacionais.

Esse reforço foi estabelecido pelo Modelo de Protocolo Adicional, estabelecido em reação à identificação de atividades e materiais nucleares não declarados pelo Iraque em decorrência das inspeções que se sucederam à sua derrota na 1ª Guerra do Golfo.

O que são salvaguardas abrangentes

A AIEA aplica três tipos de acordos de salvaguardas:

1. Salvaguardas abrangentes (modelo INFCIRC-153²), aplicável a todos os países nuclearmente não armados que aderiram ao TNP.
2. Salvaguardas parciais (modelo INFCIRC-66³), aplicável aos países que não aderiram ao TNP e que possuem armas nucleares (Índia, Paquistão, Israel).
3. Acordos de oferta voluntária, aplicáveis aos cinco países nuclearmente armados reconhecidos pelo

TNP (EUA, Rússia, Grã-Bretanha, França e China).

Todos os países, ao assinarem o TNP, têm de assinar com a AIEA um acordo de salvaguardas abrangentes, ou seja, que inclua todas as instalações e materiais nucleares no país.

Esse acordo segue o modelo estabelecido pela AIEA, denominado INFCIRC-153, conhecido como o “Acordo do TNP”. Esse acordo pode receber da AIEA outro número; como no caso da EURATOM, Agência Nuclear da Comunidade Européia (INFCIRC-193⁴) e no caso de Brasil e Argentina (INFCIRC-435⁵).

Aplicação de salvaguardas no Brasil

O INFCIRC-435⁶ — acordo associado ao tratado dito “Quadripartito”⁷, assinado pela AIEA, Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), pelo Brasil e pela Argentina — entrou em vigor em 1994, quando os dois países não haviam firmado nem ratificado o TNP. Ele constitui um acordo de salvaguardas abrangente.

Note-se que o formato original do tratado, firmado em 1991, era “Tripartite” (ABACC, Brasil e Argentina, sem AIEA).

Mais tarde, respectivamente em 1997 e 1999, Argentina e Brasil ratificaram o TNP. Como já tinham com a AIEA um acordo de

² <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc153.pdf>.

³ <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc66r2.pdf>.

⁴ <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/inf193.shtml>.

⁵ <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc435.pdf>. Documents/Infircs/Others/inf193.shtml>.

⁶ À INFCIRC 435 (março de 1994) original foram feitas três modificações, em agosto de 1997, maio de 1998 e março de 2000: <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1997/infirc435m1.pdf>, <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1998/infirc435m2.pdf>, <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/2000/infirc435m3.pdf>.

⁷ <www2.mre.gov.br/dai/abacc.htm>.

salvaguardas abrangentes, o INFCIRC 435, não foi necessário assinar outro acordo, sendo este usado para os fins de atendimento às obrigações do TNP.

O acordo INFCIRC-435, associado ao Tratado Quadripartito, substituiu os antigos acordos firmados pelo Brasil segundo o modelo INFCIRC-66 da AIEA (salvaguardas parciais, de aplicação a instalações específicas), usados para importação de sistemas, como Angra 1 e as instalações contratadas dentro do escopo do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (Angra 2, Fábrica de Elementos Combustíveis, dentre outras).

Como são aplicadas as salvaguardas

As salvaguardas são baseadas em avaliações da exatidão e integridade da contabilidade e controle do material nuclear e das atividades nucleares declaradas pelo Estado-Membro. As medidas de controle incluem inspeções *in loco* e visitas de acompanhamento e avaliação.

Basicamente, dois conjuntos de medidas são aplicados, em conformidade com os termos dos acordos de salvaguardas abrangentes em vigor para cada Estado-Membro.

Um conjunto diz respeito à verificação dos relatórios sobre materiais e atividades nucleares declarados pelo Estado-Membro. Essas medidas, autorizadas pelos acordos de salvaguardas abrangentes firmados em decorrência do TNP, em grande parte são baseadas na contabilidade e controle dos materiais nucleares, complementadas por técnicas de contenção e vigilância, tais como selos invioláveis e câmeras nas instalações.

Outro conjunto acrescenta medidas destinadas a reforçar a capacidade de inspeção da AIEA. Elas incluem aquelas incorporadas pelo Modelo de um Protocolo Adicional, que é um documento legal complementar aos acordos de salvaguardas. Estas medidas visam verificar não só o desvio não declarado de material nuclear, mas também dar garantias quanto à ausência de material e atividades nucleares não declaradas em um Estado-Membro.

Inspeções e visitas de salvaguardas

A AIEA realiza diferentes tipos de inspeções e visitas ao abrigo dos acordos de salvaguardas⁸.

- Inspeções *ad hoc* são normalmente feitas para verificar um relatório inicial de material nuclear do Estado-Membro ou relatórios sobre suas eventuais alterações, além de verificar o material nuclear envolvido em transferências internacionais.
- Inspeções de rotina são as mais utilizadas, podendo ser realizadas de acordo com um cronograma definido; estas inspeções de rotina normalmente não se realizam sem aviso prévio, mas podem ocorrer com comunicação de curto prazo. O direito de a Agência efetuar inspeções de rotina sob acordos de salvaguardas abrangentes limita-se a locais dentro de uma instalação nuclear, ou outros locais que contenham material nuclear, ou nos quais algum fluxo de material nuclear é esperado (pontos estratégicos).

⁸ Para uma definição detalhada sobre as inspeções, ver IAEA Safeguards Glossary, capítulo 11 <///pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/nvs-3-cd/PDF/NVS3_prn.pdf>.

- Inspeções especiais podem ser realizadas em circunstâncias específicas previstas pelos acordos de salvaguardas abrangentes. A AIEA pode levar a cabo inspeções especiais se considerar que as informações disponibilizadas pelo Estado-Membro em causa, incluindo as explicações e informações obtidas através das inspeções de rotina, não são adequadas para que a Agência cumpra suas responsabilidades definidas no âmbito do acordo de salvaguardas em vigor.
- Visitas de salvaguardas podem ser feitas em instalações declaradas, durante todo seu ciclo de vida, para verificar as informações sobre o projeto em causa. Por exemplo, essas visitas podem ser realizadas durante a construção, para determinar a integridade das informações de projeto declaradas, durante operações de rotina das instalações, na sequência de atividades de manutenção — para confirmar que nenhuma modificação tenha sido feita, que pudesse dar lugar a atividades não declaradas — e durante o descomissionamento da instalação, para confirmar que o equipamento sensível tenha sido inutilizado.

As atividades que os inspetores da AIEA realizam durante e em conexão com inspeções ou visitas às instalações podem incluir a auditoria da contabilidade do material nuclear e

dos registros de funcionamento da instalação, a comparação destes registros com os relatórios de contabilidade do Estado-Membro apresentados à Agência e a verificação do inventário de material nuclear e de suas alterações, com base em amostras ambientais e aplicação de medidas de confinamento e vigilância — por exemplo, a aplicação de selos e a instalação de equipamentos de vigilância.

O que são protocolos adicionais

O protocolo adicional é um documento legal que concede à AIEA autoridade de inspeção complementar àquela prevista nos acordos de salvaguardas subjacentes. De caráter voluntário, ele é, por princípio, aplicável aos três tipos de acordos de salvaguardas.

Seu objetivo principal é permitir que os serviços de inspeção da AIEA ofereçam garantias não só sobre os materiais e atividades declarados pelos Estados-Membros, mas também sobre possíveis materiais e atividades não declarados. Ele concede à AIEA direitos ampliados de acesso a informações e locais.

O protocolo adicional recebeu da AIEA a designação de INFCIRC-540⁹,¹⁰ e ele tem de, necessariamente, ser um acordo adicional a um acordo de salvaguardas abrangente previamente existente. Não é possível um país assinar somente o PA sem ter assinado antes um acordo compreensivo.

Uma visão geral das medidas de salvaguardas previstas pelos acordos de salvaguardas abrangentes e sua ampliação pelos protocolos adicionais é apresentada a seguir.

⁹ <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1997/infirc540.pdf>.

¹⁰ À INFCIRC-540 original, de setembro de 1997, foram feitas duas correções, uma ainda em setembro de 1997 e outra em outubro de 1998: <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1997/infirc540c.pdf>, <www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1998/infirc540c1.pdf>.

Medidas no âmbito dos acordos de salvaguardas abrangentes

- Prestação de informações pelo Estado-Membro sobre novas instalações e alterações em instalações existentes, logo que suas autoridades decidirem construir, autorizar a construção ou modificar uma instalação; a Agência tem continuamente o direito de verificar as informações de projeto ao longo do ciclo de vida da instalação, incluindo seu descomissionamento.
- Coleta de amostras ambientais nas instalações e em locais a que os inspetores têm acesso durante as inspeções, com análise de amostra no laboratório de referência da AIEA e/ou em laboratórios certificados nos Estados-Membros e verificação de informações de projeto das instalações.
- Avaliação aprimorada de informações provenientes de declarações do Estado-Membro, das atividades de verificação da Agência e de uma vasta gama de fontes abertas.
- Controle autônomo e remoto de movimentos de materiais nucleares declarados em instalações e a transmissão dos dados relevantes de salvaguardas autenticados e criptografados à Agência.
- Prestação de formação avançada para inspetores e pessoal de salvaguardas da Agência e de pessoal do Estado-Membro responsável pela aplicação de salvaguardas.
- Uma cooperação mais estreita entre a AIEA e os sistemas nacionais (e regionais) para contabilização e

controle de materiais nucleares nos Estados-Membros.

- Utilização expandida de inspeções não anunciadas dentro do regime de inspeção de rotina programadas.
- Comunicação voluntária pelo Estado-Membro das importações e exportações de material nuclear e a exportação de equipamentos e materiais não nucleares especificados (novos componentes deste relatório foram incorporados no modelo de protocolo adicional).
- Medidas no âmbito dos protocolos adicionais.
- Fornecimento de informações pelo Estado-Membro e acesso dos inspetores da Agência a todas as etapas do ciclo de combustível nuclear, incluindo minas de urânio, fabricação de combustível e instalações de enriquecimento e locais de armazenagem de resíduos nucleares, bem como para qualquer outro local onde os materiais nucleares estão ou poderão estar presentes (os acordos de salvaguardas abrangentes não incluem as minas).
- Estado-Membro fornece informações e permite à Agência acesso em curto prazo a todos os edifícios em um sítio nuclear (os acordos de salvaguardas abrangentes preveem acesso apenas às instalações declaradas em um sítio).
- O protocolo prevê que os inspetores da AIEA tenham acesso “complementar” para garantir a ausência de materiais nucleares não declarados ou para resolver questões ou inconsistências nas informações que um Estado Membro forneceu sobre suas

atividades nucleares. O acesso complementar, entretanto, não é algo que possa ser aplicado de maneira sistemática e/ou indiscriminada, mas somente nos casos em que houver dúvidas razoáveis por parte da Agência.

- A antecedência na maioria dos casos é de pelo menos 24 horas. O aviso prévio é menor, pelo menos duas horas, para acesso em qualquer lugar em um sítio quando solicitado em conjunto com a verificação de informações de projeto ou em inspeções ad hoc e de rotina nesse sítio.
- As atividades realizadas durante o acesso complementar podem incluir exame dos registros, observação visual, coleta de amostras ambientais, utilização de dispositivos de detecção e medição da radiação e a aplicação de selos e outros dispositivos de identificação e indicação de adulterações.
- Coleta de amostras ambientais em locais fora dos locais declarados quando considerada necessária pela Agência (os acordos de salvaguardas abrangentes preveem coletas apenas nas instalações declaradas).
- A coleta de amostras ambientais em área mais vasta exige aprovação da Junta de Governadores da AIEA e consultas ao Estado-Membro em questão.
- Direito de os inspetores fazerem uso dos sistemas de comunicações estabelecidos internacionalmente, incluindo sistemas de satélites e outras formas de telecomunicação.
- Aceitação pelo Estado-Membro da designação de inspetores pela Agência

e emissão de vistos de entrada múltiplos para os inspetores, válidos para, pelo menos, um ano (os acordos de salvaguardas abrangentes preveem vistos específicos para cada entrada, válidos somente pelo período previsto da inspeção ou visita).

- Prestação de informações pelo Estado-Membro e estabelecimento de mecanismos de verificação pela Agência sobre atividades de pesquisa e desenvolvimento relacionadas com o ciclo do combustível nuclear declaradas pelo Estado-Membro (os acordos de salvaguardas abrangentes não preveem declaração de atividades de P&D, a não ser que haja manipulação de “quantidades significativas” de “materiais fisséis especiais”).
- Prestação de informações sobre a fabricação e exportação de tecnologias nucleares sensíveis e mecanismos de verificação da Agência em locais de fabricação e nos locais de importação declarados pelo Estado-Membro (os acordos de salvaguardas abrangentes não preveem declaração de locais de fabricação nem de importação de tecnologias sensíveis, a não ser que haja manipulação de “quantidades significativas” de “materiais fisséis especiais”).

Adesão ao modelo de protocolo adicional

Conforme pode ser visto, o modelo de protocolo adicional proposto pela AIEA para adesão voluntária de seus Estados-Membros muda o objeto e amplia o escopo das salvaguardas abrangentes.

Estas são focadas na contabilidade e controle dos materiais nucleares contidos em instalações em que haja manipulação de “quantidades significativas” de “materiais fisséis especiais” e cuja existência é declarada pelo próprio país.

O PA, por sua vez, estende estas salvaguardas à mineração e beneficiamento de urânio, para instalações que não teriam sido declaradas pelo Estado-Membro, mas que supostamente manipulem materiais nucleares, e para instalações em que não ocorre manipulação destes materiais, mas que são consideradas como de interesse para a garantia de não proliferação, como laboratórios de pesquisa e fábricas de componentes e equipamentos.

Evidentemente, a abordagem do PA é muito mais intrusiva, dando margem a interpretações de livre acesso de inspetores da AIEA a qualquer ponto do território nacional. Ainda que não plenamente explícitas no texto do protocolo, muitas vezes vago e genérico, a aplicação de tal interpretação fere tanto o princípio da soberania nacional (acesso arbitrário a qualquer parte do território de um país), como o princípio da propriedade industrial (acesso arbitrário a informações tecnológicas protegidas).

Portanto, a eventual adesão de um país ao PA, decisão de cunho eminentemente político, só seria aceitável se fosse feita no contexto de um processo de negociação que, do ponto de vista técnico, garantisse a impossibilidade do uso indevido de tais interpretações. Isto

poderia ser feito através de acordos subsidiários, prática corrente na negociação da aplicação de acordos de salvaguardas.

Essa é a prática que deveria ter sido adotada pelos 139 países e uma agência regional de salvaguardas (EURATOM), que a ele aderiram até dezembro de 2010¹¹.

O Caso de Brasil e Argentina

O processo histórico que levou Brasil e Argentina a firmar e ratificar o TNP pode aportar ensinamentos importantes sobre potenciais rumos de negociação que levem em conta os interesses nacionais, não se limitando à adesão pura e simples a um sistema predefinido internacionalmente.

Inicialmente os dois países não aderiram ao Tratado (1968). Bilateralmente, os dois países instituíram um sistema de salvaguardas regional (1991). Em seguida, firmaram um acordo de salvaguardas abrangentes com a AIEA (1994). Somente

depois de estabelecido este sistema regional, reconhecido pela AIEA e do qual ela é parte ativa, os países aderiram ao TNP (Argentina em 1998, Brasil em 1999).

De um ponto de vista jurídico, Brasil e Argentina não poderiam firmar, de forma independente, protocolos adicionais. Isto porque o PA é adicional a um acordo de salvaguardas abrangente em vigor. Nem Brasil nem Argentina possuem tal tipo de acordo individualmente.

As salvaguardas abrangentes são focadas na contabilidade e controle dos materiais nucleares contidos em instalações em que haja manipulação de “quantidades significativas” de “materiais fisséis especiais” e cuja existência é declarada pelo próprio país

¹¹ <www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html>.



Foto 1 – Centro Experimental ARAMAR (Iperó-SP) – marco importantíssimo das relações bilaterais Brasil-Argentina e do desenvolvimento tecnológico nacional. Integra o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), organização militar responsável pelo desenvolvimento técnico do Programa Nuclear da Marinha.
Fonte: CTMSP

O acordo de salvaguardas abrangente em vigor nos dois países (INFCIRC-453) é conjunto e tem a interveniência da ABACC. Logo, um protocolo adicional só poderia ser implementado pelos dois países em comum acordo e com interveniência da ABACC.

A alternativa a isso, ou seja, se um dos dois países decidir aderir ao PA individualmente, seria denunciar o Tratado Quadripartito e a INFCIRC-435 que lhe é associada e firmar um novo acordo de salvaguardas abrangente individual com a AIEA, para depois aderir ao PA.

Evidentemente, tal alternativa implicaria a ruína do regime de salvaguardas regional implantado pelos dois países, que é hoje um modelo de sucesso reconhecido internacionalmente e que tem sido citado como procedimento que poderia ser aplicado em outras regiões do mundo.

Uma demonstração clara da importância do regime de salvaguardas regional adotado pelo Brasil e Argentina vem das negociações

em curso para revisão das diretrizes do Nuclear Suppliers Group (NSG).

Cabe ressaltar que o NSG não é um órgão da AIEA. Logo, suas diretrizes não têm o respaldo direto nos tratados internacionais de salvaguardas em vigor. O NSG é constituído em bases voluntárias e suas Diretrizes não são legalmente obrigatórias. Cabe a cada Estado-Membro, em sua exclusiva soberania nacional, decidir se autoriza ou não exportações de itens controlados.

Há cinco anos, vêm ocorrendo negociações no NSG para a revisão das diretrizes relativas ao controle de transferências de tecnologias de enriquecimento de urânio e reprocessamento de combustível irradiado. Desde o princípio, o Brasil empenhou-se em evitar que a adoção de PA viesse a ser considerada critério imprescindível para a transferência dessas tecnologias.

Note-se que o Brasil não tem, a princípio, qualquer interesse em transferências de tecnologias de enriquecimento e reprocessamento, nem como supridor, nem como recipiendário. No que tange ao enriquecimento, já desenvolveu tecnologia própria e não considera a possibilidade de comercializá-la. No que tange ao reprocessamento, dentro do horizonte de planejamento de longo prazo, não existe previsão de implantação dessa tecnologia no país.

Após consistente esforço diplomático, o Brasil conseguiu que, no texto de base das negociações, fossem estabelecidos dois critérios objetivos alternativos para que um país se qualifique a receber tais tecnologias: (a) ter um PA em vigor ou (b) fazer parte de um acordo regional para aplicação de salvaguardas aprovado pela Junta de Governadores da AIEA antes da adoção do modelo de Protocolo

Adicional (1997). Tal condição é atendida apenas pelo Brasil e pela Argentina (por meio do Acordo Quadripartito) e pelos Estados-Partes da agência nuclear europeia (EURATOM)¹².

Isso configura um importante êxito da diplomacia brasileira. Evidência objetiva desse êxito pode ser encontrada nas críticas que a ele são feitas pelo *establishment* da não proliferação internacional¹³.

É fato que a adoção de um PA como “critério imprescindível” para a transferência dessas tecnologias não afeta diretamente de forma significativa os interesses do Brasil no âmbito restrito do NSG. Entretanto, entende-se que a adoção de um PA elevada a um “critério imprescindível”, ainda que em âmbito restrito ao NSG, seria um precedente a violar a firme posição do Brasil no sentido do caráter voluntário da adoção do PA em quaisquer âmbitos.

Conclusões

A Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, estabelece que o Brasil

não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear.

A condicionante para acréscimos ao TNP, que seria avanços reais no desarmamento

das potências nucleares, certamente não foi atendida nem o será no curto prazo.

A diplomacia brasileira adota uma postura firme no sentido do caráter voluntário da adoção do PA no âmbito do TNP e do Tratado Quadripartito, bem como do Acordo de Salvaguardas Abrangentes que a eles é associado (INFCIRC-435).

A adoção de um acordo regional para aplicação de salvaguardas aprovado pela Junta de Governadores da AIEA antes da adoção do modelo de PA como alternativa, conforme texto base atual da revisão das diretrizes do NSG, é uma postura coerente com a END e com o princípio da voluntariedade na adoção de PA por Brasil e Argentina.

Caso a condicionante da END venha a ser atendida no médio ou longo prazo, as negociações para a adesão de Brasil e Argentina ao PA devem ser feitas no âmbito da INFCIRC-435, ou seja, de forma conjunta entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA.

Essas negociações, quando e se vierem a ser estabelecidas, deverão incluir acordos subsidiários que impeçam interpretações do Modelo de PA (INFCIRC-540) que possam vir a ferir os princípios da soberania e propriedade industrial nacional.

Neste caso, o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas Parciais firmado pelos EUA com a AIEA (INFCIRC/288/Add.1, de 9 de março de 2009¹⁴), com as devidas adaptações devido ao diferente *status* desse país no TNP, pode ser uma referência interessante. ☺

¹² Note-se, entretanto, que a EURATOM e todos os seus Estados-Membros já aderiram ao PA (vide nota 10).

¹³ Nuclear Suppliers Group and the IAEA Additional Protocol, Mark Hibbs, Nuclear Energy Brief, August 18, 2010, Carnegie Endowment for Peace, <www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=41393>.

¹⁴ <www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2009/infcirc288a1.pdf>.

O multiculturalismo como corpo teórico

Transcendendo a valorização cultural na direção da compreensão do conceito acadêmico que a informa¹

Rejane Pinto Costa²

Introdução

Só recentemente a literatura militar, no Brasil e no exterior, vem despertando para as implicações da complexidade e da dinâmica das questões culturais nos cenários operacionais, especialmente após os Estados Unidos apontarem sua relevância, a partir das experiências vivenciadas em conflitos travados, como os do Iraque e do Afeganistão.

Termos como “consciência cultural”, “respeito a diferenças”, inteligência cultural e “terreno humano” vêm permeando a produção acadêmica militar na atualidade, produzindo, no seio das Forças Armadas, questionamentos acerca de seus impactos no combate.

Se, na literatura militar, essas questões geram inquietações pela sua novidade, no meio acadêmico civil, no Brasil e no exterior, é assunto discutido, difundido e consolidado entre diferentes áreas das ciências humanas, sociais e exatas, que assinalam a educação como caminho viável para o desenvolvimento de uma consciência e de uma competência multicultural crítica (COSTA, 2009), necessá-

rias à inclusão dos indivíduos em cenário globalizado e assolado por conflitos de identidades culturais, étnicas e religiosas, entre outras.

Importante ressaltar que não se trata aqui de modismos ou ideias vanguardistas, mas, de questões que já provocaram dúvidas no seio da sociedade e que emergem com maior vigor a partir do fenômeno da globalização e do seu impacto sobre as diferentes identidades. Preston (1982), por exemplo, renomado historiador, já apontara os problemas multiculturais e multinacionais das Forças Armadas, chamando a atenção para a pluralidade de situações dessa natureza presentes na História, embora os tenha abordado, ainda, sob uma ótica incipiente e folclórica, atendo-se, tão somente, a hábitos, costumes, crenças e valores. Esse autor trouxe, também, a dúvida sobre a teoria militar predominante, de que a homogeneidade cultural de seus integrantes é um fator essencial para o bom êxito das operações de guerra (*op cit*, p. 257), lançando luzes sobre a importância de um trabalho comprometido com a pluralidade cultural de indivíduos, grupos e nações, para o sucesso de parcerias e de cooperação entre

¹ Este trabalho é uma adaptação do artigo apresentado no *American Educational Research Association* 2012, em Vancouver, Canadá.

² A autora é major do Quadro Complementar de Oficiais (Magistério), graduada em Letras (Português, Inglês, Literaturas) pela UFSC, mestre e doutora em Educação pela UFRJ e integra o corpo permanente da ECEME. Currículo completo em <<http://lattes.cnpq.br/9255201137966158>>.

instituições e organizações essencialmente multiculturais, caso específico das Forças Armadas brasileiras.

A partir dessas questões, este artigo pretende apresentar a fundamentação teórica que ancora as percepções, as preocupações e as problematizações culturais que sempre permearam os diferentes universos e segmentos civil e, em especial, militar da sociedade, partindo da pesquisa que realizei no curso de doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Faculdade de Educação, em 2009, para embasar cientificamente os que buscam compreender de que forma as dimensões culturais vêm impactando os cenários operacionais hoje. Dessa forma, busco apresentar o multiculturalismo como conceito teórico-metodológico àqueles cuja crença cristalizada no ideal da homogeneidade não permite transpor as barreiras que impedem o reconhecimento e a valorização das possibilidades de sucesso de organizações e de forças multiculturais.

O multiculturalismo: diferentes enfoques e abordagens; sentidos e dilemas

A polissemia do termo multicultural oferece diferentes perspectivas e leituras, que, se não bem definidas e compreendidas, comprometem o entendimento desse conceito, que pode ser interpretado sob distintas vertentes (McLAREN, 1997).

Esses sentidos e dilemas (CANEN, 2007) vão desde a simples aceitação e valorização folclórica da diversidade cultural até o questionamento acerca da construção da identidade e da diferença no interior de relações assimétricas de poder. Esta última abordagem, com todas as suas implicações, desafios e desdobramentos, encontra-se imbricada por categorias

que assinalam a tensão entre o universalismo *versus* relativismo (VALDÉS, 1997; BATALLA, 1997) e entre identidades culturais individuais *versus* identidades culturais coletivas *versus* identidades culturais institucionais (CANEN & CANEN, 2005). Conhecida por multiculturalismo crítico (McLAREN, 1997) e, mais recentemente, multiculturalismo revolucionário ou pós-colonial (McLAREN, 2000) e multiculturalismo emancipatório (SANTOS, 2001), no âmbito educacional, foco de minha pesquisa, promove reflexões sobre o perigo da homogeneização cultural em políticas e práticas educacionais, na busca de estratégias curriculares e avaliativas que desafiem posturas etnocêntricas e preconceituosas e, dessa forma, valorizem a diferença.

O multiculturalismo, assim entendido, é a resposta das minorias à homogeneização cultural (CANEN & CANEN, 2005). Dessa forma, as políticas e as práticas educacionais passam a ser percebidas como espaços privilegiados, por possibilitarem a tradução do multiculturalismo em práticas educacionais comprometidas com a valorização da pluralidade cultural, o que autores como Canen e Oliveira (2002) chamam de multiculturalismo em ação.

McLaren (1997) identifica quatro vertentes do multiculturalismo, abaixo elencadas, que vão desde posturas mais liberais às mais críticas, classificando-as conforme abordagem multicultural proposta.

1. O *multiculturalismo conservador* visa à construção de uma cultura comum, subordinando as culturas minoritárias à cultura dominante e definindo-lhes padrões de desempenho previstos, “[...] propensa a anular o conceito de fronteira através da deslegitimação das línguas estran-

- geiras e dialetos étnicos e regionais” (McLAREN, 1997, p.113);
2. O *multiculturalismo humanista liberal* compreende a existência de uma igualdade natural entre os diversos grupos étnicos com base na igualdade intelectual entre as raças, a qual lhes permitiria competir e ascender igualmente em uma sociedade capitalista; McLaren (1997) critica essa posição, porque, da mesma forma que a anterior, tende a, sob o pretexto de promover a igualdade, apagar a pluralidade e desconhecer os processos de construção das diferenças;
 3. O *multiculturalismo liberal de esquerda*, da mesma forma, também criticado por McLaren, enfatiza as diferenças culturais, as quais seriam responsáveis por comportamentos, valores, atitudes, estilos cognitivos e práticas sociais. Assim, trata a diferença como uma “essência”, que existe independente de história, cultura e poder; e
 4. O *multiculturalismo crítico*, defendido por McLaren (1997), entende que a língua e as representações de grupos minoritários têm papel relevante na construção do significado e da identidade, porque compreende as representações de raça, classe e gênero como o resultado de lutas sociais mais amplas, enfatizando, assim, a tarefa de transformar as relações sociais, culturais e institucionais, nas quais os significados são gerados.

Em síntese, posturas mais liberais apenas celebram diferenças socioculturais, como costumes, rituais, culinária, sem, entretanto,

problematizá-las ou inseri-las em um contexto mais amplo; enquanto, por outro lado, as posturas mais críticas transcendem o caráter de celebração para denunciar as vozes culturais silenciadas, promovendo meios para desafiar estereótipos e preconceitos arraigados em currículos e práticas pedagógicas, identificando suas origens e promovendo uma educação emancipatória. Assim, abordagens multiculturais mais críticas entendem que os conteúdos pedagógicos e curriculares devem ser tratados, na prática, de modo a romper posturas cristalizadas em torno de visões e atitudes preconcebidas sobre a diversidade cultural.

Entendido dessa forma, o multiculturalismo crítico encontra-se tensionado por posturas pós-modernas e pós-coloniais, que apontam a necessidade de ultrapassar os preconceitos e identificar, na própria linguagem e na construção dos discursos, as formas como as diferenças são construídas. (CANEN, 2007)

O entendimento que este estudo tem do multiculturalismo é aquele que o define como um conjunto de respostas à diversidade cultural e ao desafio à construção das diferenças e preconceitos contra aqueles percebidos como “os outros”, em diferentes áreas de estudo, instituições e organizações (CANEN, 2007; CANEN & CANEN, 2005; CANEN & PETERS, 2005; McLAREN, 1997), compreendendo o multiculturalismo crítico ou perspectiva intercultural crítica em sua versão mais pós-modernizada, a qual parte do ponto de vista da identidade como construção e não como essência. Isso significa entender as culturas e os discursos como formadores de identidades híbridas.

De fato, Hall (2004) argumenta que “as identidades não são coisas com as quais nós nascemos, porém são formadas e transfor-

madras no interior da *representação*” (p. 48, grifo do autor). Segundo esse autor, a nação não é simplesmente uma identidade política, mas um mecanismo que produz sentidos, ou seja, *um sistema de representação cultural* (op. cit., grifo do autor). A cultura ocupa, assim, posição central nas transformações da vida local e cotidiana, o que leva as lutas pelo poder a emergirem, também, no campo discursivo e simbólico, logo cultural. Assim, a linguagem emerge com força dentro dos estudos multiculturais. Por isso, a pluralidade de “marcadores mestres” como gênero, raça, sexo, classe social, língua e outros deve ser contemplada quando tratamos da identidade do sujeito, ou seja, da pluralidade de perfis que caracterizam sua identidade (CANDAU, 2002, 2005; CANEN, 2007), em especial porque, com a globalização, não é raro encontrarmos grupos de resistência e luta por consolidação da identidade. É na arena onde esses conflitos de identidades são travados que deparamos com os choques e os entrechoques culturais emergentes na busca da superação de binômios do tipo branco *versus* negro (MOREIRA & CANDAU, 2003), fenômeno esse conhecido por hibridismo ou hibridização cultural. (HALL, 2004)

Apontando o multiculturalismo em organizações, Canen e Canen (2005) assinalam que, embora o termo multiculturalismo carregue diferentes ideias para diferentes pessoas e instituições, pensar o multiculturalismo é pensar sobre as identidades plurais que permeiam os diversos espaços sociais e sobre as respostas que garantam suas representações em instituições e organizações. As perspectivas multiculturais, como já assinaladas, podem ser entendidas desde posturas mais liberais de

aceitação da pluralidade cultural até o desafio a posturas etnocêntricas e homogeneizadoras, buscando perspectivas transformadoras dos espaços sociais, culturais e organizacionais (CANEN & CANEN, 2005; HALL, 2004). Canen e Canen (2005) assinalam que, nesta última perspectiva, a identidade é central porque é construída a partir de diferentes narrativas e espaços discursivos, nos quais as mensagens transmitidas contribuem para ressignificar essa identidade e seus marcadores (gênero, raça, sexo, religião e outros).

O multiculturalismo que defendo emerge da tensão entre posturas pós-modernas e pós-coloniais. Isso significa que o multiculturalismo com o qual me identifico, “focaliza não só a diversidade cultural e identitária, mas também os processos discursivos pelos quais as identidades são formadas”. (CANEN, 2007, p. 96). Essa perspectiva do multiculturalismo, já mencionada como multiculturalismo revolucionário ou pós-colonial (McLAREN, 2000) e multiculturalismo emancipatório (SANTOS, 2001), “[...] busca ‘descolonizar’ os discursos, identificando expressões preconceituosas (metáforas e imagens discriminatórias), bem como marcas e construções da linguagem que estejam impregnadas por perspectivas ocidentais, coloniais, brancas, masculinas etc.” (CANEN, 2007, p. 94).

O multiculturalismo que enfatizo é aquele que reconhece a alteridade³, o progresso social e tecnológico como resultado de uma construção coletiva, a partir da valorização e da inclusão das diferenças e da diversidade cultural, na direção de políticas e práticas mais igualitárias, menos excludentes e etnocêntricas, no horizonte de busca dos direitos humanos, da justiça social, da democracia

³ Alteridade significa apreender o “outro”, sem discriminá-lo, negá-lo ou escravizá-lo. (CANDAU, 2002)

e, em consequência, da construção de uma cultura de paz.

Para Moreira (2002, p. 19),

o multiculturalismo emancipatório que buscamos é um multiculturalismo decididamente pós-colonial [...] numa política, numa tensão dinâmica, mais complexa, entre a *política de igualdade e a política da diferença* [...] política da diferença [que] não se resolve progressivamente pela redistribuição [redistribuição social, especialmente econômica]: resolve-se por reconhecimento.

De fato, autores como Canen (2008), Moreira e Candau (2008), denunciam que discriminações, como as étnicas, deixaram de ser enfatizadas. A emergência de lutas contra essas e outras formas de discriminação trouxe a política da diferença, que, concordo com Moreira (2002), se resolve pelo reconhecimento da redistribuição social e econômica, mas, principalmente, ao meu ver, pelo reconhecimento da necessidade da construção de uma paz positiva⁴ (GALTUNG, 1969, 1990), em meio aos conflitos que advêm da violência estrutural e cultural⁵ (GALTUNG, 1969; 1990; WEIGERT, 1999), especialmente porque se sabe que hoje, “[...] ajudar os que foram excluídos não é mais uma tarefa humanitária. É do próprio interesse do Ocidente: a chave de sua segurança”. (BECK, 2001, p. 4)

Conclusão

O presente estudo buscou, no escopo deste artigo, apresentar o embasamento teórico-conceitual que sustenta as preocu-

pações culturais presentes em um mundo globalizado e assolado por conflitos agravados por preconceitos dirigidos àqueles considerados “diferentes”.

No meio militar, tais conflitos foram incorporados e traduzidos no bojo das Guerras Assimétricas, marcadas por ações de ameaças difusas, complexas e dinâmicas e que bem caracterizam o cenário contemporâneo.

A repercussão e a dimensão desses conflitos culturais vêm sendo apresentadas nos debates travados na literatura militar sobre como satisfazer às exigências culturais na atualidade, especialmente àquelas relacionadas ao adestramento e à educação cultural nas Forças Armadas. (GOOREN, 2006)

De acordo com Connable (2009), para atender a essas demandas operacionais, há abordagens que defendem a necessidade de aplicar à doutrina militar norte-americana as críticas e as lacunas identificadas no treinamento cultural, em especial após o 11 de Setembro, apontando que o terreno cultural é tão importante quanto o terreno humano. Por outro lado, há as que enfatizam o Sistema de Terreno Humano (*Human Terrain System* - HTS), contando com o apoio acadêmico externo, especificamente das Ciências Sociais, entendendo que os estados-maiores não se encontram em condições de resolver os problemas culturais emergentes, necessitando, assim, do apoio de especialistas nessa área de estudo. (CONNABLE, 2009)

É natural que esta última abordagem não tenha repercussões positivas no seio das Forças Armadas americanas. Inicialmente

⁴ Para Galtung (1969; 1990) a paz positiva refere-se à ausência de violência estrutural, que está diretamente ligada à presença da justiça social.

⁵ Entende-se por violência cultural aquela que não mata ou mutila, como a violência direta, mas a que é usada para legitimá-la. (GALTUNG, 1990)

porque, como aponta Connable (2009), desconsidera o que já foi implementado na educação militar acerca das exigências culturais operacionais; segundo, por expor os próprios acadêmicos, o que poderia vir a arranhar as relações, ainda fragilizadas, entre a academia e as Forças Armadas estadunidenses; finalmente, por se tratar de situação paliativa e não abrangente e sustentável, argumento que venho defendendo em estudos anteriores. (COSTA, 2009; COSTA & CANEN, 2010; COSTA & KHANNA, 2010)

Em meio a essas dúvidas e incertezas, que perpassam as discussões imbricadas pelos aportes teóricos do multiculturalismo e as contribuições que a educação multicultural poderia oferecer, concordo com Connable (2009):

o fato de não reorientar o foco no esforço para programas de competência cultural sustentável levará, no fim, a outra onda de fracassos operacionais de primeira rodada [...] (CONNABLE, 2009, p. 23).

Minhas pesquisas têm-me demonstrado que isso ocorre, principalmente, porque as Forças Armadas não consideram, nem interpretam a dinâmica e a dimensão cultural sob as lentes do corpo teórico do multiculturalismo e da educação multicultural, no sistema de educação militar.

Segundo Connable (2009), essas demandas e necessidades levaram à implantação de vários centros de adestramento cultural nos Estados Unidos, no final do ano de 2003, com vistas a desenvolver uma competência cultural no bojo do treinamento das tropas que se vão desdobrar, bem como em cursos de praças, de oficiais e de estados-maiores.

Essa mudança de paradigma também chegou ao Brasil, traduzida na criação, em 2005, do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPAZ), que, em 2010, evoluiu para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)⁶.

Venho, nos últimos três anos, participando como instrutora desse Centro, responsável pela disciplina *Cultural Awareness*, hoje intitulada, pelo *Department of Peacekeeping Operation* (DPKO), das Nações Unidas, *Respect for Diversity*.

Essa experiência tem-me demonstrado, primeiro, que um preparo cultural sustentável para atuar em operações de paz não se desenvolve durante o adestramento, como aqueles destinados ao preparo específico de tropas, de observadores militares e de estados-maiores para missões de paz, mas deveria ter início nos cursos de formação básica e enfatizados nos cursos de preparação para essas missões posteriormente (COSTA & CANEN, 2008b; COSTA, 2009). Isso, especialmente, porque a “guerra de três quadras”, imaginada pelo Gen Charles Krula, para os próximos 50 anos, deve articular operações de paz e humanitárias com operações de combate (CONNABLE, 2009). Em segundo lugar, minha experiência advinda das falas coletadas em entrevistas que realizei com militares que participaram de missões de paz diferenciadas, em momentos diversos, informou-me que a crença na capacidade de adaptabilidade do militar brasileiro para lidar com a diversidade cultural deve ser repensada, questionada e sistematizada, com base em conceitos teórico-metodológicos cientificamente consolidados. (COSTA & CANEN, 2008c)

⁶ Disponível em: <www.ccopab.eb.mil.br/index.php>. Acesso: 21 out. 2010.

De fato, em Intercâmbio⁷ realizado na ECEME, foi assinalado que o século XXI definiu o novo cenário operacional, o qual se caracteriza pelo poder assimétrico e descentralizado do inimigo, despercebido em meio à cultura nativa. Dessa forma, conforme Connable (2009), esse novo ambiente requer soldados adaptados e ágeis, assim como líderes para tomar a decisão acertada em contexto operacional incerto, complexo e dinâmico.

Em consequência, o apoio da população é vital para o cenário apresentado e deveria ser cuidadosamente considerado, quando da interação do terreno humano em ambiente operacional, para o sucesso das operações de contrainsurgência.

Por essa razão, ressalto a importância de considerar as implicações culturais do terreno humano no estudo de situação de qualquer escalão, porque, ainda conforme ressaltado no Intercâmbio, tem sido observado, a partir das experiências operacionais militares, que os planejamentos e processos tradicionais estão inadequados para dar conta das complexidades e da fluidez dos cenários contemporâneos.

Para melhor entender esse contexto, argumento que os soldados devem ser expostos à educação/treinamento militar nos cursos básicos de formação e não somente nos cursos

específicos de preparação para as missões, porque, como ficou claro no evento acima citado, a competência militar e intelectual, bem como agilidade e a adaptabilidade necessárias ao entendimento acerca do contexto em que os líderes operam “não são inatas, mas devem ser cultivadas e semeadas até à maturidade por meio de processos educacionais”. (tradução nossa)

Dessa forma, venho assinalando em minhas pesquisas que a educação/capacitação multicultural emerge como uma abordagem alternativa para diferentes instituições/organizações (CANEN & CANEN, 2005). Neste caso, para o sistema educacional militar, destacando por fim, mas não menos importante, que não há razão para as forças armadas vislumbrarem que essa abordagem educacional poderá vir a ferir a hierarquia e a disciplina — cláusulas pétreas da instituição militar. Pelo contrário, a educação multicultural parte da cultura institucional, neste caso, a militar, para o desenvolvimento das competências necessárias à ambiguidade e complexidade do meio ambiente, hoje assolado por profundos conflitos, no qual os limites entre o sucesso e o fracasso dependerão da habilidade para lidar com as ameaças híbridas e hostis de atores estatais que têm confrontado os Estados-Nações no século XXI. ☉

Referências

- BATALLA, G. B. Implicaciones éticas del sistema de control cultural. In: Olive. L. (Ed.), *Ética y diversidad cultural*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, p. 195-204, 1997.
- BECK, Ulrich. Terror e Estado mínimo são o Chernobyl da globalização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno B, nov. 2001, p. 4-8.

⁷Intercâmbio Marechal Mascarenhas de Moraes: “Brasil e Estados Unidos: construindo nossa parceria no contexto do século XXI”, em cinco de setembro de 2010.

- CANDAU, Vera. M. F. Sociedade, cotidiano escolar e cultura(s): uma aproximação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 125-161, ago 2002.
- CANDAU, Vera. M. F. Diferença(s) e Educação: aproximações a partir da perspectiva intercultural. **Revista Educação On-Line**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-42, 2005.
- CANEN, Ana. O multiculturalismo e seus dilemas: implicações na educação. **Comunicação e Política**, v. 25, n. 2, p. 91-107, 2007.
- CANEN, Ana. Teacher Education in an intercultural perspective: a parallel between Brazil and the UK, **Compare**, v. 25, n. 3, p. 227-237, 2005.
- CANEN, Ana; CANEN, Alberto G. **Organizações multiculturais: logística na corporação globalizada**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2005.
- CANEN, Ana; PETERS, Michael. A. Issues and dilemmas of multicultural education: theories, policies and practices. **Policy Futures in Education**, v. 3, n. 4, 2005. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=CANEN+%26+PETERS%2C+2005&btnG=Pesquisar&lr=>>. Acesso em: 17 abr. 2010.
- CANEN, Ana; OLIVEIRA, Angela M. Multiculturalismo e currículo em ação: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Educação**, n. 21, p. 61- 74, 2002.
- CONNABLE, Ben. All our eggs in a broken basket: how the human terrain system is undermining sustainable military cultural competence. **Military Review**, Kansas, v. 89, n. 2, p. 57-64, mar/apr., 2009.
- COSTA, Rejane P. **Multiculturalismo e estudos para a paz: articulação possível no preparo e no emprego de militares para missões de paz**. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/ppge/ppge-teses-2009.html>>. Acesso em: 21 out. 2010.
- COSTA, Rejane P.; CANEN, Ana. **Multiculturalism and peace education: possible connections to improve military and civil education**, working document of the International Congress on Blue Black Sea: new dimensions of security, energy, environment, economy, strategy and education, Sakarya, Turkey, 2008. Disponível em: <http://www.blueblacksea.sakarya.edu.tr/1bbs/call_for_papers.html>. Acesso em: 21 out. 2010.
- COSTA, Rejane P.; CANEN, Ana. Multiculturalism and peace studies: the case of education for peacekeeping forces in Brazil. **Journal of Stellar Peamaking**, 2008. Disponível em: <<http://jpr.sagepub.com/content/vol27/issue3/>>. Acesso em: 27 set. 2010.
- COSTA, Rejane P.; CANEN, Ana. **Multiculturalism and peace studies: the need of a dialogue in/for multi-cultural/ peace education**, working document of the International Peace Research Association. Leuven, Brussels, p. 15-19, jul 2008. Disponível em: <<http://soc.kuleuven.be/pol/ipra/leuven08.html>>. Acesso em: 15 out. 2010.
- COSTA, Rejane P.; CANEN, Ana. **Multicultural education and peace studies: the need for a dialogue in teacher education**, working document of the International Council on Education for Teaching: ICET's 52nd World Assembly & 7th Annual Border of Pedagogy, San Diego, California, USA, 2007.
- COSTA, Rejane P.; KHANNA J. **Intercultural communication in peacekeeping and valuing diversity: view from the developing nations**, working document of the International Peace Research Association, Sydney, Australia, p. 6-10, jul. 2010. Disponível em: <http://www.iprasydney2010.org/Communicating_Peace.html>. Acesso em: 15 out. 2010.

GALTUNG, Johan. **Peace studies: a ten point primer**. Conferência em Nanjing University, Nanjing, China, 2005. Disponível em: <http://www.transnational.org/SAJT/forum/meet/2005/Galtung_PR_Primer.html>. Acesso em: 27 set. 2010.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <<http://jpr.sagepub.com/content/vol6/issue3/>>. Acesso em: 27 set. 2010.

HALL, Stuart. **A Identidade cultural na pós-modernidade**. 9. ed. rev. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

McLAREN, Peter. **Multiculturalismo revolucionário**. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

McLAREN, Peter. **Multiculturalismo crítico**. São Paulo: Cortez, 1997.

MOREIRA, A. F. B. Currículo, diferença cultural e diálogo. *Educação & Sociedade*, ano 23, n. 79, ago. 2002.

MOREIRA, A. F. B.; CANDAU, V. M. F. (Org.). **Multiculturalismo: diferenças culturais e práticas pedagógicas**. Petrópolis: Vozes, 2008. v. 1, 245 p.

MOREIRA, A. F. B.; CANDAU, V. M. F. (Org.). Educação escolar e cultura (s): construindo caminhos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 23, p. 156-168, maio/ago 2003.

PRESTON, Richard A. A Os problemas multiculturais e multinacionais das Forças Armadas. In: WEIGLEY, Russell F. (Org.). **Novas dimensões da história militar**, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, v. 2, p. 255-269, 1982.

SANTOS, Boaventura. S. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. **Educação e Realidade**, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, v. 26, n. 1, p. 13-32, 2001.

VALDÉS, E. G. El problema ético de las minorías étnicas. In: OLIVE, L. (Ed.), *Ética y Diversidad Cultural*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, p. 31-58, 1997.

WEIGERT, Kathleen M. Moral dimensions of peace studies: a case for service-learning. In: WEIGERT, Kathleen M.; CREW, R. J. (Orgs.). **Teaching for Justice: concepts and models for service-learning in peace studies**. Washington DC: American Association for Higher Education, p. 9-22, 1999. Disponível em: <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/simpleSearch.jsp?newSearch=true&eric_sortField=&searchtype=basic&pageSize=10&ERICExtSearch_SearchValue_0=+Teaching+for+Justice%3A+concepts+and+models+for+service-learning+in+peace+studies&eric_displayStartCount=1&_pageLabel=ERICSearchResult&ERICExtSearch_SearchType_0=ti>. Acesso em: 27 set. 2010.

A guerra portuguesa, a guerra brasileira e o conflito de 4ª geração

Flávio Roberto Bezerra Morgado¹

Introdução

A Revolução Agrícola é a responsável pela primeira grande mudança na história humana, ocasionando gradativamente a formação das mais primitivas sociedades. Formaram-se os povoados permanentes e muitos outros fenômenos sociais e políticos, destacando-se, como um dos mais importantes, a guerra.

A agricultura tornou-se o principal motivo para o início da guerra. Ela possibilitou aos povoados produzir e estocar os excedentes da colheita, motivo pelo qual valia a pena lutar, além de ter acelerado o desenvolvimento dos Estados.

Esse tipo de guerra se caracterizava pelo confronto cara a cara. Os soldados eram equipados com armamentos dependentes da força muscular humana e projetados para o combate a curta distância.

A esse tipo de guerra decidiu-se chamar Guerra da Primeira Onda (TOFFLER, 1993, p.49).

A revolução industrial desencadeou outra grande mudança na história humana.

Assim como a produção em massa era o princípio central das economias industriais, a destruição em massa tornou-se o

princípio central da guerra na era industrial (TOFFLER, 1993, p.54).

Nasceu a conscrição de exércitos, pagos e subordinados ao Estado, não mais aos proprietários de terras. Apareceram as metralhadoras, a guerra blindada e outros armamentos com grande poder de fogo, modificando as táticas e estratégias existentes. O uso do avião em combate tornou a guerra tridimensional.

A esse tipo de guerra resolveu-se chamar Guerra da Segunda Onda (TOFFLER, 1993, p.54).

A Guerra do Golfo, ocorrida em 1991, mostrou que às areias do deserto do Oriente Médio chegava uma nova forma de guerra, ocasionada pela revolução tecnológica, na qual o mundo se encontra desde a segunda metade do século XX.

O combate deixou de ser linear, pois a frente de batalha acontecia agora, na retaguarda, nos lados e no alto. Ataques aéreos e terrestres de longo alcance eram empregados para bloquear ou interditar o movimento das forças de apoio do inimigo.

Ocorreram a "desmassificação" do combate, o aumento da letalidade nos campos de batalha, e o aumento da velocidade para a

¹ O autor é tenente-coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro, mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Atualmente é instrutor da ECEME. (morgado@eceme.ensino.eb.br)

resolução dos conflitos. A utilização do espaço, através do uso dos satélites durante o conflito, introduziu a quarta dimensão ao combate, e o uso do espectro eletromagnético incluiu a quinta dimensão ao combate.

A este tipo de guerra optou-se chamar Guerra da Terceira Onda (TOFFLER, 1993, p.82).

A partir do término da Guerra do Golfo, o mundo vivenciou, e continua vivenciando, uma série de conflitos, com destaque para a Bósnia (1991), Mogadíscio (1993), Grozny (1994-1995), Afeganistão (2001) e Iraque (2003). Citam-se ainda os conflitos entre árabes e israelenses, no Oriente Médio. Todos esses conflitos foram de pequena e média intensidade e de curta duração.

No entanto, ao se analisarem as guerras do Afeganistão e do Iraque, por outro ponto de vista, verifica-se que os combates ainda perduram, tendo em vista a estratégia de defesa baseada na guerra irregular, utilizando a guerrilha e a guerrilha urbana, como a empregada pelo Taliban², no Afeganistão, e pelos iraquianos, ocasionando um combate longo, de média intensidade.

Os combates aconteceram e acontecem cada vez mais dentro do ambiente urbano, tendo em vista o seu alto grau defensivo, obrigando as tropas a adaptarem suas estratégias, táticas, material, viaturas e munições a esse novo ambiente operacional.

Atualmente é normal utilizar-se o termo conflito de 4ª geração, o qual se baseia, principalmente, no emprego de técnicas de guerra irregular, através de ações terroristas. Segundo o Gen Bda R1 Álvaro de Souza Píñheiro, em seu artigo *O conflito de 4ª geração*

e a evolução da guerra irregular, a “4ª geração” resulta de uma evolução que visa tirar vantagem das mudanças política, social, econômica e tecnológica vivenciadas desde a Segunda Guerra Mundial. Junto aos estados nacionais, aparecem como novos atores protagonistas, organizações não estatais armadas, forças irregulares de diferentes matizes: separatistas, anarquistas, extremistas políticos, étnicos ou religiosos, crime organizado e outras, cuja principal forma de atuação se baseia nas táticas, técnicas e procedimentos da guerra irregular. Fundamentalmente, utilizam-se das vantagens que tais mudanças possam proporcionar a esses novos atores, independentemente de suas diversificadas motivações político-ideológicas, estruturas organizacionais, nível de apoio da população local, nível de capacitação militar e eventual suporte externo. Proliferou particularmente por ocasião do auge da Guerra Fria, quando a ameaça do holocausto nuclear — consequente da confrontação entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) — ameaçava o mundo.

Segundo o Dr. Mariano César Bartolomé, em seu artigo, *As guerras assimétricas e de quarta geração segundo o pensamento venezuelano em assuntos de segurança e defesa*, os conflitos de quarta geração reconhecem como o campo de batalha o conjunto de uma sociedade, inclusive sua cultura, buscando implodi-la. Esses eventos não identificam limites claros entre a guerra e a paz ou entre combatentes ou não combatentes, nem permitem identificar, com precisão, as frentes de batalha. São eventos assinalados por uma grande dispersão geográfica, que valorizam, em maior proporção

² O Taliban é um movimento fundamentalista islâmico nacionalista, que se difundiu no Paquistão e, sobretudo, no Afeganistão, a partir de 1994, e que efetivamente governou o Afeganistão entre 1996 e 2001.

do que em gerações anteriores, o papel das operações psicológicas e o controle dos meios de comunicação social.

Entretanto, apesar de o combate através da guerra irregular estar em evidência nos dias de hoje, ele sempre esteve presente em todos os tipos de guerra, independente das mudanças e evoluções ocorridas ao longo do tempo.

Este artigo tem por finalidade mostrar que o combate irregular esteve presente nas origens da história militar de Portugal e, por influência, do Brasil, tomando por base o livro *Portugal militar – compêndio de história militar e naval de Portugal*, de Carlos Selvagem.

A guerra portuguesa

A história de Portugal tem a sua origem com a chegada dos primeiros hominídeos³ à Península Ibérica, cerca de 1,2 milhão de anos atrás.

No século VII a.C., a região passou a ser habitada por povos indo-europeus. Outras populações protocélticas e celtas acomodaram-se na península, como os Lusitanos⁴, os Vetões (Vettones) e os Galaicos (Gallaeci), entre outras menos significativas.

A origem do espírito guerreiro dos povos Lusitanos é descrita por Carlos Selvagem, no seu livro *Portugal militar*:

E de facto — acrescentamos nós — basta um exame superficial da nossa história militar para podermos, no âmbito que nos interessa, corroborar a asserção do historiador e encontrar motivos plausíveis para podermos filiar a nossa índole militar na dessas trinta tribos de bravos e rudes montanhese de Aquém-Ouro, que, segundo o testemunho de Estrabão⁵, tam fortemente se destacavam dos outros povos da Ibéria — pelo valor e agilidade na luta, pela sobriedade, pelo amor feroz da independência, pelo ódio ao estrangeiro, pela insubmissão permanente, pelo exagerado personalismo, pela falta de solidariedade, pela tendência para o isolamento, pela firmeza na lealdade levada até o sacrifício da vida.

No século III a.C., no contexto da Segunda Guerra Púnica⁶ mantida contra Cartago, os Romanos penetraram na Península Ibérica, oportunidade em que anexaram duas regiões como províncias das Hispânicas⁷ (a Citerior e a Ulterior).

Viriato, o líder lusitano, conseguiu conter a expansão romana durante alguns anos, fazendo com que fosse dos últimos territórios a resistir à ocupação romana em terras lusas.

Em relação à resistência dos lusitanos às invasões romanas, Carlos Selvagem, em seu livro, descreve o seguinte:

Na Lusitânia, essa resistência ao invasor assumiu um carácter verdadeiramente heróico. A protéria do pretor Galba, que, no ano 150 (a.C.), enganando os lusitanos com falsas pro-

³ Os hominídeos constituíram uma família da ordem dos primatas, cuja única espécie atual é o homem (*Homo sapiens*).

⁴ Os Lusitanos constituíram um conjunto de povos ibéricos pré-romanos de origem indo-europeia que habitaram a porção oeste da Península Ibérica desde a Idade do Ferro.

⁵ Estrabão foi um historiador, geógrafo e filósofo grego. Foi o autor da monumental *Geographia*, um tratado de 17 livros contendo a história e descrições de povos e locais de todo o mundo que lhe era conhecido à época.

⁶ As Guerras Púnicas consistiram numa série de três conflitos que opuseram a República Romana e a República de Cartago, cidade-estado fenícia, no período entre 264 a.C. e 146 a.C. — ao fim das Guerras Púnicas, Cartago foi totalmente destruída.

⁷ No ano de 197 a.C., a Península Ibérica, então conhecida pelos Romanos como Hispânia, foi subdividida nas províncias Hispânia Citerior e Hispânia Ulterior.

messas de paz, caíra sobre eles à falsa fé e lhes matara mais de 8.000 homens, levantou em armas toda Lusitânia, que elegeu então por chefe um guerrilheiro famoso, cujo verdadeiro nome se ignora por ter ficado apenas conhecido pela sua alcunha romana de Viriatus — o que usa viriae, braceletes. À frente de um punhado de homens, suprimindo a escassez dos efectivos pela mobilidade, conhecimento do terreno, rapidez dos ataques e emprego de geniais ardis de guerra, iniciou as suas atrevidas campanhas, invadindo a Turdetânia, onde o pretor Vetúlio se achava com suas tropas.

Ainda sobre a invasão romana, o mesmo autor descreve outra importante passagem histórica:

Viriato excitava as outras tribos e povos da Península a confederarem-se sob o seu comando contra o invasor. Com o seu apelo, Viriato conseguiu estender a insurreição à Celtibéria; de sorte que, dispondo só dos seus poucos lusitanos e celtiberos, sofreu depois de vários reveses infligidos pelos cônsules Emiliano e Serviliano. Viriato se refez de ânimo e de forças para continuar essa implacável guerra de ciladas e surpresas, numa das quais cercou o exército de Serviliano num desfiladeiro e obrigou o general a subscrever um humilhante tratado de paz — entre o povo romano e Viriato. Assim se protelou por mais algum tempo a guerra, até que Cepion, sucessor de Serviliano, vendo-se impotente para o vencer pelas armas, conseguiu peitar três do companheiros do herói para o assassinar por traição. A morte de Viriato fez esmorecer, mas não terminar a resistência dos lusitanos.

Após a morte de Viriato, os lusitanos começaram a procurar outro chefe. Convidaram o romano Sertório, que se encontrava refugiado na África, para chefá-los nos combates. Sobre Sertório, o livro *Portugal militar* descreve o seguinte:

Sertório tratou de organizar militarmente — improvisando um pequeno exército, à testa

do qual bateu sucessivamente o protetor da Bética⁸ e o governador da Espanha Citerior —, desconcertou Metelo, com a aturada **guerra de guerrilhas e surpresas, em que os lusitanos eram mestres**, e destruiu, por fim, cerca de Lérída, o pesado e moroso exército de Mânlio. [...] E, como no tempo de Viriato, os romanos puseram a cabeça de Sertório a prêmio, conseguindo que Perpena chefiasse uma conspiração e apunhalasse Sertório durante um banquete. Privados de chefe, os lusitanos refugiaram-se nas montanhas.

O fim da resistência dos lusitanos contra os romanos tem como protagonista o grande Júlio César, que foi enviado à Lusitânia como Pretor, no período de 61- 45 a.C., que, como está citado no livro *Portugal militar*,

graças ao seu gênio estratégico, conseguiu decisivas vitórias sobre esses rudes guerrilheiros, forçando-os a descer às planícies, onde mais facilmente poderiam ser aniquilados ou aprisionados.

Esse período de dominação romana, sem lutas, durou aproximadamente quatro séculos, sendo correto presumir que a população lusitana sofreu grandes influências romanas neste período.

Porém, em 409 d.C., os chamados povos bárbaros, compostos principalmente por Suevos (Quados e Marcomanos), Vândalos (Silingos e Asdingos) e Visigodos, todos de origem germânica, além dos Alanos, de origem persa, fixam-se na Hispânia.

A partir de 470 d.C., crescem os problemas do reino suevo com o vizinho reino visigodo. Em 585 d.C., o rei visigodo Leovigildo toma Braga e anexa o reino suevo. A partir desse momento, toda a Península Ibérica fica unificada sob o reino visigodo (com exceção de algumas zonas do litoral sul e levantino,

⁸ A Bética, também chamada de Hispânia Bética, foi uma província do Império Romano, no sul de Espanha, na atual Andaluzia, e resultou da divisão da Hispânia Ulterior.

controladas pelo Império Bizantino) até à queda do reino em 711d.C.

Sobre essa invasão bárbara na Península Ibérica, Carlos Selvagem, descreve o seguinte:

Como é óbvio, grande foi também a influência desse domínio de três séculos nas povoações peninsulares. A raça goda era essencialmente belicosa, sua lei de nômades era ainda a guerra e a rapina, e toda a sua organização política repousava sobre um sistema de selecção militar.

Em 711, a Península Ibérica foi invadida pelos muçulmanos do norte da África. Estes dominaram partes da Península por mais de cinco séculos. Durante esses séculos, nas Astúrias — a única região que resistiu à invasão árabe —, desenvolveu-se um movimento de reconquista da Península. Nesta região, em Cangas, foi fundada uma pequena comunidade livre, sendo eleito Pelágio como chefe.

Ao saber dessa comunidade, o governante árabe na região, vali Al-Horr, enviou alguns esquadrões de reconhecimento, os quais foram derrotados por Pelágio e seus companheiros.

Como consequência, a população de Cangas elegeu Pelágio como Rei das Astúrias. Com a morte de Pelágio, assume o trono o seu filho, Fafila, permanecendo pouco tempo no poder. Em seu lugar, torna-se rei Afonso I, genro de Pelágio, que verdadeiramente iniciou a reconquista da Península Ibérica, expandindo seu reino para leste e para oeste.

Após diversos reinados, caracterizados por combates contra os árabes, sobe ao reino de Leão, em 1037, Fernando I, que prosseguiu decisivamente com a Reconquista Ibérica, o que foi facilitado pelo esfacelamento do califado na região.

Sobre a ocupação árabe, no livro *Portugal militar*, descreve-se o seguinte:

Os árabes, que por mais de três séculos haviam dominado a Península Ibérica, onde tam indelévels traços deixaram da sua civilização fulgente. Eram os árabes valorosos, peritos no manejo de cavalos e, como seus adversários peninsulares, hábeis nas guerras de emboscada e de montanha; mas quanto à disciplina, a avaliar pela série ininterrupta de sublevações, não se pode formar um alto conceito da disciplina e subordinação dos seus exércitos improvisados. Consagrando um culto à poesia, às artes, à formosura e à honra, o espírito da cavalaria, tam apaixonadamente exaltado no século XI nos Estados cristãos da Península, também entre os Árabes lançou fundas raízes.

A rapidez da invasão árabe difere totalmente da reconquista cristã, a qual foi muito mais lenta. Este processo gradual originou o nascimento de pequenos reinos que iam sendo alargados à medida que a reconquista era bem-sucedida.

Quando da morte de Fernando I, o seu reino foi dividido entre seus filhos. Para Sancho II, o primogênito, ficou a parte principal, o reino de Castela; para Afonso IV ficou o reino de Leão e Astúrias; para suas filhas, as infantas D. Urraca e D. Elvira, os mosteiros de Zamora e Toro, com o título de rainhas; e para Garcia, o filho mais novo, ficou o reino de Galiza, aumentado com a Terra Portucalese, destacada do reino de Leão e tornada independente.

Entretanto, Sancho II procurou reunificar o reino que seu pai tinha dividido, iniciando uma luta fratricida, a qual só terminou com a morte de Sancho II, em 1072, sob os muros de Zamora, cujo cerco D. Urraca sustentou bravamente, num momento em que o antigo reino já estava quase totalmente reconstruído.

Afonso IV, que estava refugiado em Toledo, apressou-se para ocupar os tronos vagos de Leão e Castela, devido à morte de seu irmão mais velho. Além disso, retomou a

Galiza de seu irmão Garcia, o qual condenou à prisão perpétua. Após isso, Afonso IV conseguiu reconquistar o antigo reino, que um dia fora de seu pai, Fernando I.

Mais tarde, Afonso IV entregou ao seu genro, D. Henrique de Borgonha, o governo dos territórios meridionais, o Condado Portucale, entre os rios Minho e Douro, e o Condado de Coimbra, entre os rios Douro e Mondego.

Durante seu governo, D. Henrique procurou conseguir uma completa autonomia para o seu condado, o Condado de Portugal, deixando-o mais livre do que quando o recebera.

D. Henrique morre em maio de 1114. D. Tareja, sua esposa, assume o seu lugar, enquanto seu filho, Afonso Henriques, já nascido em terras portucale, não possuía a idade necessária para se tornar rei.

O governo de D. Tareja foi muito conturbado, tanto politicamente, como militarmente, gerando diversas revoltas e desconfianças. Neste período, D. Tareja foi muito influenciada por Fernão Peres de Trava, conde dos distritos do Porto e Coimbra, seu amante.

Ao quatorze anos de idade, em 1125, no dia de Pentecostes, D. Afonso Henriques, de acordo com os preceitos da cavalaria, armou-se cavaleiro por suas próprias mãos, conforme o costume dos nobres à época.

Sobre esta passagem, Carlos Selvagem descreve o seguinte em seu livro:

Este acto significava um arrogante desafio lançado em rosto a D. Tareja, que continuava governando o condado, impudicamente abraçada ao amante e excluindo sistematicamente o nome e a assistência do infante, seu filho, de todos os diplomas e actos de governo. E Afonso Henriques, pouco mais que uma criança, ao envergar a loriga⁹, cingir o cinturão e a espada e calçar as esporas de ouro, prestava-se a uma

arteira comédia preparada pelos barões rebeldes, como para dizerem a D. Tareja e ao próprio rei de Leão: Este é que será o rei.

Em 1128, D. Afonso Henriques rebelou-se contra sua mãe e inicia uma revolta para conquistar o trono que lhe era de direito.

Em 13 de julho de 1128, ocorreu a Batalha de São Mamede, na qual D. Tareja foi derrotada e expulsa do condado. Com a vitória, D. Afonso Henriques assumiu o condado, declarando-o um principado independente.

O governo de Afonso Henriques é marcado por diversos combates, a fim de consolidar e expandir seus territórios. Esses combates aconteceram principalmente contra as forças de Afonso VII, rei de Leão e Castela, e contra os Mouros, ainda presentes na Península Ibérica.

Em 1143, as forças de D. Afonso Henriques conquistaram aos mouros localidades importantes, como Santarém, Lisboa, Palmela e Évora. No mesmo ano é assinado o Tratado de Zamora, com Afonso VII de Leão e Castela, pelo qual é selada a paz e reconhecida a independência de Portugal.

D. Afonso Henriques é declarado rei de Portugal, apesar de estar usando este título desde 1137, devido à aclamação de seus barões e vassalos.

É possível notar que o povo português possui um espírito guerreiro, pois, desde suas origens, teve de combater para alcançar os seus objetivos e aspirações. Além disso, sofreu influência dos romanos, dos bárbaros e dos árabes, devido a sua presença, durante anos, na Península Ibérica.

Deste espírito guerreiro e influências destacam-se a guerra de ciladas e surpresas,

⁹ Armadura.

a guerra de guerrilhas e as guerras de emboscada, as quais podem ser consideradas as origens dos conflitos de quarta geração, pois possuem muitas características comuns.

Outro aspecto importante notado é que essas ações irregulares foram utilizadas em situações em que havia um desequilíbrio muito grande no poder de combate entre os opositores. Ou seja, os invasores geralmente eram muito fortes, obrigando os lusitanos a utilizar as guerras de guerrilha, de ciladas, de surpresa e de emboscada para diminuir esta diferença, buscando a vitória através do desgaste do inimigo.

Não está errado afirmar que, da mesma forma que foram influenciados por outros povos, os portugueses influenciaram os povos colonizados por Portugal, principalmente na forma de combater das guerras de guerrilha, de ciladas, de surpresas e de emboscadas, mais especificamente no caso do Brasil.

A guerra brasileira

Um ano após o Descobrimento do Brasil por Cabral, Portugal enviou uma expedição exploratória — a primeira de reconhecimento —, que encontrou como recurso explorável o pau-brasil, madeira avermelhada e valiosa usada na tinturaria, além de ter realizado um levantamento da costa.

Logo após o descobrimento, Portugal começou a temer invasões estrangeiras no território brasileiro, pois corsários e piratas ingleses, franceses e holandeses viviam saqueando as riquezas da terra recém-descoberta. Havia a necessidade de colonizar o Brasil e administrá-lo de forma eficiente.

Em 1531, iniciaram-se as “Entradas¹⁰ e Bandeiras¹¹”, com a finalidade de explorar o interior do território, buscar riquezas minerais e capturar escravos, indígenas ou africanos.

Entre 1534 e 1536, D. João III, rei de Portugal, dividiu o território em faixas, que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Estas faixas de terras ficaram conhecidas como Capitânicas Hereditárias. Elas foram doadas para nobres e pessoas de confiança do rei — chamados de donatários —, que recebiam as terras com a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região. Aos donatários cabia combater os índios de tribos que tentavam resistir à ocupação do território. Em troca desses serviços, além das terras, eles recebiam algumas regalias, como a permissão para explorar as riquezas minerais e vegetais da região. Foram criadas quinze capitânicas, oferecidas a doze donatários. Destes, quatro nunca vieram ao Brasil; três faleceram pouco depois; três retornaram a Portugal; um foi preso por heresia e apenas dois se dedicaram à colonização: Duarte Coelho, em Pernambuco, e Martim Afonso de Sousa, na Capitania de São Vicente.

Com o fracasso do projeto das capitânicas hereditárias, D. João III as unificou sob um Governo-Geral do Brasil e, em sete de janeiro de 1549, nomeou Tomé de Sousa para assumir o cargo de governador-geral. O local escolhido para a sede deste governo foi a Baía de Todos-os-Santos, sendo fundada a cidade de São Salvador de Todos os Santos. Tomé de Sousa governou até 1553, quando foi substituído por Duarte da Costa, que governou até 1558.

¹⁰ Eram financiadas pelos cofres públicos e com o apoio do governo colonial em nome da Coroa de Portugal.

¹¹ Eram iniciativas de particulares, associados ou não, que com recursos próprios buscavam obtenção de lucros.

Em 1555, uma expedição francesa, comandada por Nicolas Durand de Villegaignon, dirigiu-se à Baía de Guanabara, com vistas à fundar um núcleo de colonização. Estabeleceram-se na ilha de Serigipe — atual ilha de Villegaignon —, onde ergueram o Forte Coligny. Em 1558, Villegaignon retornou à França. Essa tentativa de colonização francesa foi erradicada pelo terceiro governador-geral do Brasil, Mem de Sá (1558-1572).

Os remanescentes franceses que se refugiaram junto às tribos indígenas na região foram posteriormente derrotados por Estácio de Sá, sobrinho de Mem de Sá, em uma campanha que durou de 1565 a 1567. Em 1º de março de 1565, Estácio de Sá fundou a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, no sopé do morro Cara de Cão.

Os franceses realizaram outras investidas em solo brasileiro, sendo a mais importante na Ilha de São Luís, no Maranhão, no período de 1594-1615.

Em 1568, iniciou-se a “Guerra dos 80 anos”, uma guerra de secessão dos territórios sob o domínio espanhol, dentre eles a Holanda, os quais buscavam a sua independência.

No período de 1580-1640, ocorreu a união das coroas ibéricas, colocando Portugal sob o domínio espanhol. Durante esse domínio, a mudança administrativa mais importante no território brasileiro ocorreu em 1621, com a divisão da colônia em dois Estados independentes: o Estado do Brasil¹² e o Estado do Maranhão¹³.

A economia da colônia, iniciada com o extrativismo de pau-brasil e o escambo entre os colonos e os índios, gradualmente se transferiu para a produção local, com o cultivo da cana-de-açúcar e do cacau.

A derrota da invencível armada espanhola para Inglaterra, em 1588, proporcionou uma enorme expansão marítima holandesa. O império português, sem autonomia e formado de assentamentos costeiros, tornou-se um alvo fácil para os holandeses, pois Portugal encontrava-se sob domínio do rei espanhol e, conseqüentemente, em guerra com a Holanda.

Os combates navais com os holandeses começaram a acontecer na costa brasileira na última década do século XVI. Sabedora das vulnerabilidades do litoral nordestino brasileiro, a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais enviou uma frota de 38 navios para atacar e conquistar a cidade de Salvador, em 1624.

Após conquistar as cidades, os holandeses começaram a fortificá-las, pois almejavam estabelecer-se definitivamente na região, ampliar seus ataques e conquistar todo o norte do Brasil

A cidade estava desprevenida, mal fortificada e desguarnecida, caindo em poder dos holandeses sem oferecer resistência. Os baianos refugiaram-se no interior e mandaram um navio a Lisboa a fim de informar a corte sobre a perda da cidade.

A fim de se contraporem aos invasores, os baianos organizaram uma disciplinada milícia, conseguindo bloquear a cidade por terra. Em maio de 1625, uma grande esquadra hispano-portuguesa chegou à baía e conseguiu expulsar os holandeses da cidade.

¹² Abrangia de Pernambuco à atual Santa Catarina.

¹³ Abrangia do atual Ceará à Amazônia.

Em 1627, os holandeses retornaram com uma esquadra de 13 navios, sem conseguir retomar a cidade. Entretanto, conseguiram saquear o porto e alguns navios.

Em 1629, chegaram a Lisboa informações de que os holandeses preparavam-se para invadir novamente o Brasil, o que levou o governador-geral do Brasil, Diogo de Oliveira, a mandar fortificar a Bahia e enviar reforços para Pernambuco, com destino às fortificações de Recife e Olinda.

Matias de Albuquerque, nomeado capitão general de Pernambuco, resolveu, em outubro de 1629, inspecionar pessoalmente as condições de defesa de Recife e Olinda, constatando que possuía poucas condições de realizar uma defesa eficiente.

A esquadra holandesa, composta por mais de 40 navios, chegou ao Recife em fevereiro de 1630. O ataque iniciou-se logo após a chegada dos navios, e os invasores não encontraram muitas dificuldades para conquistar as cidades.

Matias de Albuquerque comandou as defesas sem lograr êxito, conseguindo, no entanto, retirar-se para as florestas próximas à cidade, onde organizou um baluarte de resistência, conhecido como Arraial do Bom Jesus.

Após conquistar as cidades, os holandeses começaram a fortificá-las, pois almejavam estabelecer-se definitivamente na região, ampliar seus ataques e conquistar todo o norte do Brasil.

Durante o período de 1630 a 1632, os holandeses tentaram por três vezes expandir a conquista para o Norte, sendo rechaçados em todas as tentativas pelas tropas de Matias de Albuquerque, as quais tinham recebido reforços vindos de Portugal. Nessa época, Matias de Albuquerque possuía uma força de 1.600 homens, sendo 300 índios, enquanto os

holandeses tinham 7.000 homens, numerosas peças de artilharia e 40 navios de guerra.

O período de 1633 a 1636 foi de conquista para os holandeses e derrota para os homens de Matias de Albuquerque, os quais, após a perda do Arraial do Bom Jesus, retiraram-se para o Sul, na direção da Bahia.

Em 1637, chegou a Pernambuco o príncipe Maurício de Nassau, a fim de governar as terras holandesas no Brasil. Nassau expandiu as conquistas holandesas até o rio São Francisco, no Sul, e até o Ceará, ao Norte. Em 1638, Nassau enviou tropas para conquistar a Bahia, repelidas graças aos reforços das defesas da região, representados por homens vindos de Pernambuco, impedindo o êxito dos holandeses.

Em 1639, Lisboa manda uma esquadra com 80 navios, a fim de reforçar a resistência contra os holandeses. Entre esses reforços, encontrava-se o mestre de campo André Vidal de Negreiros, o qual foi mandado para Pernambuco com algumas tropas e oficiais conhecedores da região.

Sobre a participação de André Vidal de Negreiros, o livro *Portugal militar*, descreve o seguinte:

Nenhuma campanha decisiva intentara em terra para a reconquista de Pernambuco, apesar da valorosa acção das guerrilhas de André Negreiros no interior. A rogo dos chefes militares da Baía, consentiu apenas em ir desembarcar ao porto Torno o mestre de campo Luís Barbalho e os terços índios e negus dos auxiliares Camarão e Henrique Dias. Mas, desamparado da acção da esquadra, Luís Barbalho nada mais pôde fazer do que romper a marcha para o Sul, reunir-se às guerrilhas de Vidal de Negreiros e continuar através dos sertões.

Em 1641, os holandeses conquistaram a capitania do Maranhão, deixando uma

guarnição em São Luís. Pouco tempo depois, Nassau retornou para a Holanda.

Livres das ações disciplinadoras do príncipe, os invasores começaram a cometer abusos com a população maranhense, iniciando uma revolta da população e, consequentemente, a retomada de São Luís e de toda a capitania do Maranhão.

Sobre estes episódios, Carlos Selvagem, em seu livro, descreve o seguinte:

Depois, caindo de surpresa sobre o forte do Calvário, em Itapicurú, defendido apenas por 70 soldados holandeses, apoderaram-se dele. A própria cidade de S. Luís foi então ameaçada. Vários destacamentos enviados contra os insurrectos foram facilmente repelidos; e a breve trecho, por toda a capitania do Maranhão ardia a pequena **guerra de emboscadas, assaltos nocturnos, surpresas, incêndios e devastações.**

Faltava ainda restaurar o resto do norte do Brasil, especialmente a Capitania de Pernambuco.

Revoltado com os abusos dos holandeses contra os habitantes de Pernambuco, João Fernandes Vieira refugiou-se no sertão e juntou um punhado de insurrectos pernambucanos, inexperientes e com apenas 200 espingardas. Com estes constituiu uma guerrilha, combatida pelo general Hous, holandês, com um destacamento de 1.500 homens.

Sobre este confronto, o livro *Portugal militar* descreve o seguinte:

Restava a Fernandes Vieira a vantagem de conhecer admiravelmente o terreno e todas as traças e ardis da **guerra de emboscada** no sertão brasileiro. Por isso, encarregou o sargento-mor Antônio Dias Cardoso, que o acompanhava, de descobrir um local onde se entrincheirasse melhor do que no engenho de Covas, para poder resistir a qualquer ataque dos homens de Hous, que não tralaria a descobrir-lhe o paradeiro.

O local escolhido por Dias Cardoso para cavar as trincheiras foi o Monte das Tabocas; o combate ocorreu em três de agosto de 1645, marcando a primeira vitória da insurreição pernambucana frente aos invasores holandeses.

No período de agosto a setembro de 1645, Olinda, a Ilha de Itamaracá e a capitania da Paraíba sublevaram-se e reconquistaram seus territórios, restringindo os holandeses à cidade de Recife.

Em 1648, Portugal manda reforços em armas e munições para o Brasil, além do Mestre de Campo General Francisco Barreto de Meneses, com a missão de comandar os insurrectos e as tropas regulares em Pernambuco. Este fato marca o início da guerra regular em Pernambuco.

Em 19 de abril de 1648, ocorreu a primeira batalha dos Guararapes e, em 19 de fevereiro de 1649, a segunda, deixando os invasores restritos a Recife, encurralados pelas tropas de Barreto de Meneses. Em ambas, a vitória coube às forças de Barreto de Meneses, resultado que contribuiu decisivamente para a futura expulsão dos holandeses do Brasil.

Em cinco de janeiro de 1654, sob o comando de Francisco Barreto de Meneses, iniciou-se o ataque a Recife, a fim de expulsar os batavos da cidade. Em 26 de janeiro de 1654, depois de 21 dias de ataques, o general holandês Schoppe assinou a capitulação imposta por Barreto de Meneses, que implicou a evacuação de todos os estabelecimentos holandeses no Brasil.

Acabava, assim, em Recife, depois de trinta anos, a ocupação holandesa no Brasil, iniciada na Bahia, em 1624.

Do estudo, verifica-se que foram utilizadas as guerras de guerrilha, de surpresas e

de emboscadas, para combater os invasores, dotados de poder de combate muito superior às forças que defendiam o território brasileiro.

Do mesmo estudo, é possível constatar que esse tipo de combate foi trazido para o Brasil pelos colonizadores portugueses, profundos conhecedores dessas ações, que as utilizavam desde os tempos das invasões romanas, bárbaras e árabes na Península Ibérica, estando incutidas no espírito guerreiro lusitano.

A guerra contra os holandeses e, mais especificamente, as Batalhas dos Guararapes são consideradas as origens do Exército Brasileiro, uma vez que nelas combateram as três raças formadoras da nacionalidade brasileira — o branco, o negro e o índio — além de já existirem, dentro das tropas defensoras do Brasil, filhos legítimos da terra, ou seja, aqueles que nasceram e cresceram em solo brasileiro.

Ao fim, é possível afirmar que os brasileiros incorporaram em sua cultura militar as guerras de ciladas, de emboscadas e de surpresas, trazidas pelos portugueses, as quais possuem muitas semelhanças com os conflitos de 4ª geração existentes no mundo atualmente.

Conclusão

Segundo o Manual de Campanha C 124-1 ESTRATÉGIA, do Exército Brasileiro, a guerra é o conflito no seu grau máximo de violência. Sendo o conflito o enfrentamento intencional entre oponentes, predispostos a usar variado grau de violência.

A guerra sofreu profundas modificações ao longo dos tempos, como bem descreveram Alvin e Heidi Toffler em seu livro. Entretanto, é possível verificar que determinadas caracterís-

ticas comuns são encontradas em todos os tipos de guerra, mais especificamente, em relação àquelas da guerra irregular, como são chamados atualmente, os conflitos de 4ª geração.

Outro aspecto importante a ser destacado é o de que sempre que existiu uma diferença muito grande de poder de combate entre os beligerantes, a guerra de emboscadas, de surpresas, de ciladas, de guerrilha — quer dizer, a guerra irregular — foi escolhida como a melhor forma de combate a ser utilizada pelo lado mais fraco.

Os povos lusitanos se utilizaram da guerra irregular para combater os invasores romanos, bárbaros e árabes, demonstrando que esse tipo de combate estava arraigado em sua cultura militar. Além disso, fruto dos muitos anos de ocupação, puderam incorporar em seu espírito guerreiro características desses povos, o que serviu para aperfeiçoar o seu modo de combater, especialmente nos combates irregulares, pois, como exemplo, os árabes eram mestres na guerra de emboscada, aumentando ainda mais o conhecimento dos lusitanos neste tipo de luta.

Quando os holandeses invadiram o Brasil, possuidores de um elevado poder de combate, a guerra de guerrilha foi utilizada para combatê-los. Nesse mister, mostrou-se muito eficiente e eficaz, pois os invasores foram derrotados e expulsos das terras brasileiras.

Essa forma de combate foi trazida para o Brasil pelos portugueses, que, devido a sua história, tornaram-se profundos conhecedores das técnicas de guerrilhas. Os colonizadores lograram ensiná-las aos brasileiros e, conseqüentemente, introduzi-las na cultura militar da colônia, ainda em fase de formação.

Os conflitos de 4ª geração são cada vez mais comuns em diversas regiões do mundo

nos dias de hoje. Entretanto, suas origens podem ser encontradas durante as invasões romanas, bárbaras e árabes na Península Ibérica, bem como na invasão holandesa no

Brasil. É importante o estudo de suas origens, tanto a fim de entendê-los melhor, quanto para encontrar a melhor forma de utilizá-los ou de combatê-los, dependendo da situação. ●

Referências

BARTOLOMÉ, Mariano César. *As guerras assimétricas e de quarta geração segundo o pensamento venezuelano em assuntos de segurança e defesa*. Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/html/noticias/noticias2008/imagens/not080220-02.pdf>>.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **C 124-1: Estratégia**. 3. ed. Brasília, DF, 2001.

PINHEIRO, Alvaro de Souza. *O Conflito de 4ª Geração e a evolução da guerra irregular*. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcce/arquivos/o_conflito_de_4a_geracao_e_a_evolucao_da_guerra_irregular_gen_alvaro_ago07.pdf>.

SELVAGEM, Carlos. *Portugal militar*. 4. ed. Lisboa. Imprensa Nacional, Casa de Moeda, 2006.

TOFFLER, Alvin e Heidi. *Guerra e anti-guerra*. Rio de Janeiro. Record, 1993.



Editorial 2012

A REVOLUÇÃO GRAMSCISTA NO OCIDENTE

A concepção revolucionária de Antonio Gramsci em *Cadernos de Liberdade*

Sérgio Augusto de Avellar Coutinho

A obra faz uma síntese didática da teoria gramscista para a implantação da nova ordem socialista marxista. Apresenta um extrato seletivo do exposto por Gramsci no seu livro *Cadernos do cárcere* de onde extraiu e colocou em uma linguagem mais clara os trechos pertinentes da sua estratégia e táticas revolucionárias. O valor do trabalho está no fato de colocar ao alcance do leitor comum uma teoria revolucionária de difícil compreensão, embora lógica.

Trata-se de um estudo inédito, cujo valor aumenta extraordinariamente se considerarmos que a Teoria Gramscista vem orientando a tomada do poder em várias partes do mundo.

A requisição e a mobilização nacional

Aplicabilidade à luz do Direito Administrativo

Carlos Eduardo De Franciscis Ramos¹

PALAVRAS-CHAVE: Mobilização Nacional. Livro Branco de Defesa. Ordenamento Legal.

Introdução

Em que pese sua dimensão continental, as riquezas naturais e posição de destaque que ocupa no âmbito regional e no concerto das nações, o Brasil ainda não possui um sistema de defesa eficiente para contrapor-se a qualquer perigo ou grave ameaça que possa surgir. Em face disso, o Congresso Nacional aprovou a Lei Nº 11.631/2007 e seu Regulamento, o Decreto Nº 6.592/2008. Ambos dispõem sobre a Mobilização Nacional e o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), conjunto de órgãos que atuam de modo ordenado e integrado, a fim de planejar e realizar todas as fases da mobilização e da desmobilização nacionais.

Por outro lado, a referida lei elenca o instituto da Requisição como um dos meios para que a mobilização possa alcançar seus objetivos. Ocorre que este instrumento de intervenção do Estado na propriedade, apesar de estar presente no texto constitucional, necessita de norma infraconstitucional para que tenha sua eficácia na prática. Nesse sentido, se estabelece a problemática da eficácia ou não da Lei de Requisições (Nº 4.812/1942),

que sofreu a incidência de sucessivas normas revogadoras.

Perante a doutrina do Direito, a mobilização e a requisição são instrumentos distintos que se completam na sua finalidade em seu sentido mais amplo, ou seja, ambos visam à proteção do Estado em caso de perigo iminente ou grave ameaça. Sendo assim, torna-se imperioso um dispositivo legal que ampare os atos de Requisição.

Na busca de argumentos que possam contribuir para o esclarecimento da problemática apresentada, buscou-se, por meio de uma revisão histórica, estudar a evolução dos atos de mobilização e requisição no Brasil e no mundo. Quanto aos aspectos jurídicos, foi realizada uma análise da aplicabilidade da Mobilização Nacional e Requisição perante o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Além disso, buscou-se, na atual doutrina e jurisprudência, o respaldo necessário à resolução dos problemas apresentados, que, juntamente com o estudo comparativo em outros países, contribuíram ao final do trabalho para importantes considerações. Por fim, uma pesquisa qualitativa, visando captar as

¹ O autor é Ten Cel Inf, instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e pós-doutorando em Administração Pública pela FGV – Programa PRÓ-DEFESA FGV/ECEME (orientador: Prof. Dr. Paulo Emílio).

opiniões dos representantes dos órgãos governamentais, militares nacionais e estrangeiros, empresários e personalidades do mundo jurídico, proporcionou o entendimento de forma mais precisa dos assuntos em questão.

Nesse sentido, em face da extensão e complexidade do assunto e visando cumprir as normas do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (V ENABED), nas páginas seguintes serão abordados somente os aspectos relativos ao Direito Constitucional e ao Direito Administrativo, ancorados no vasto referencial teórico e metodológico produzido. Finalizando, o autor apresenta suas conclusões e recomendações, materializando a sua contribuição para o entendimento e elaboração do arcabouço legal que envolve os atos de Mobilização Nacional e Requisição no Brasil.

Mobilização nacional e requisição – definições e conceitos

Ao longo das últimas três décadas, diversos foram os conceitos adotados para a mobilização pelos órgãos responsáveis pela sua política e sua doutrina no Brasil. Na atualidade, trabalha-se basicamente com dois conceitos elaborados pelas entidades que tratam do assunto, seja doutrinariamente, seja no campo político.

Dessa forma, assim define a Escola Superior de Guerra o conceito de mobilização:

Conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, desde a situação de normalidade, complementando a Logística

Nacional, com o propósito de capacitar o país a realizar ações estratégicas no campo da Defesa Nacional, para fazer face a uma agressão estrangeira (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2009, p.111).²

Por sua vez, o Ministério da Defesa estabeleceu o seguinte conceito de mobilização:

Conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a logística nacional, destinadas a capacitar o país a realizar ações estratégicas, no campo de defesa nacional, quando diante de agressão estrangeira.³

Outra fonte a ser considerada é o dicionário Aurélio, que assim conceituou a mobilização:

1. Ato de mobilizar;
[...]

4. Conjunto de medidas governamentais e militares destinadas à defesa de um país ou a sua preparação na paz para determinada ação militar (FERREIRA, 2000 p. 756).⁴

Em consequência, pode-se inferir que mobilização refere-se a atividades planejadas, empreendidas ou orientadas pelo Estado, complementando a logística nacional para capacitar o país a realizar ações estratégicas de defesa contra agressão estrangeira ou perigo iminente.

Sendo assim, entende-se que o funcionamento da Mobilização deve ocorrer desde o tempo de paz, visando à complementaridade da Logística Nacional, naquilo em que ela se mostrar deficiente ou com maior necessidade.

Em uma primeira fase, através de programas, realizam-se as atividades de preparo

² ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos Doutrinários. Rio de Janeiro: Luzes, 2009.

³ Ministério da Defesa disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/mobilizacao/index.php> >. Acesso em 30 mar. 2011.

⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2000 p.756.

da mobilização, visando planejar a defesa nacional. Essa tem por finalidade o planejamento de todas as atividades relacionadas com a sua execução, devendo ser adequada para assegurar a sua eficácia. Nessa fase são realizadas medidas que incentivem e fortaleçam o poder nacional e facilitem a transformação do potencial em poder.

Em uma segunda fase, depois de decretada a mobilização, ocorre a execução da mobilização nacional. Esta compreende o conjunto de atividades que são empreendidas pelo Estado de modo acelerado e compulsório, a fim de transferir meios existentes no poder nacional e promover oportunamente os meios adicionais.

As atividades de execução da mobilização nacional provavelmente ocasionarão transtornos aos diversos segmentos da sociedade, sendo esses diretamente proporcionais à forma como foi desenvolvida a fase de preparo. Ou seja, quanto melhor for a capacidade de mobilização de uma nação, menores serão os transtornos causados durante a fase de execução da mobilização. Para isso, tendo em vista a complexidade das ações, faz-se necessária a formação de uma estrutura organizacional e funcional apta a orientar e coordenar as atividades de forma organizada, funcionando por meio de um sistema entre órgãos do governo — o Sistema Nacional de Mobilização.

A mobilização e a requisição são instrumentos distintos, que se completam na sua finalidade, em seu sentido mais amplo, ou seja, ambos visam à proteção do Estado em caso de perigo iminente ou grave ameaça. A mobilização, apesar de mais abrangente, também é mais recente, pois somente foi incorporada à Constituição Federal em 1988. Já a requisição é mais antiga; esteve presente

no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira constituição do Império, em 1824, e da República, em 1891, sendo mantida e aperfeiçoada nas Constituições de 1934, de 1946, de 1967 e também de 1988.

A Lei de Requisições

No contexto da II Guerra Mundial, o esforço de guerra empreendido pelos países aliados e do Eixo diminuíram a oferta de produtos manufaturados e matéria-prima no mercado mundial, ocasionando algumas consequências internas para o Brasil. Dentre elas, podemos citar a edição de dispositivos legais visando ao abastecimento e atendimento das necessidades da população e das tropas nacionais, como foi o caso do Decreto Lei N.º 4812, de 1942, que tratava das Requisições Cíveis e Militares e dispunha sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população.

Dois anos mais tarde, em 1945, esse dispositivo legal foi tornado sem efeito por intermédio do DL N.º 8.090, de 15 de outubro de 1945, que ainda no mesmo ano foi também revogado pelo DL N.º 8.1583, de novembro de 1945. Em face do exposto, observa-se que se estabeleceu uma lacuna legislativa decorrente da sucessão de leis versando sobre o mesmo assunto e revogando os dispositivos anteriores, oportunidade em que se questiona a vigência da Lei de Requisições, Decreto Lei N.º 4812, de 1942.

Tal situação deu ensejo a uma consulta do Estado-Maior das Forças Armadas à Consultoria Geral da República, no sentido de saber se a edição do DL N.º 8.158, revogando o de N.º 8.090, restabelecia a vigência do DL 4.812, de 1942. Dessa forma, o parecer no

qual o consultor afirma a revogabilidade do DL Nº 4812/42 indica a ausência de uma lei específica que trate sobre a requisição, assim publicado no DOU de 22 de junho de 1964:

No caso em exame, houve a ab-rogação expressa, indicando a cessação de vigor da lei, em termos gerais e declarando revogadas as disposições em contrário.

Assim, somente uma nova norma legal poderá regular a requisição de bens móveis e imóveis, necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população.⁵

Por outro lado, em contrapartida ao apresentado, boa parte da doutrina de direito afirma que o Brasil já possui uma Lei de Requisições, uma vez que o DL Nº 8158/45 revigorou o DL Nº 4812/42, conforme afirma Hely Lopes Meireles:

As requisições civis e militares, em tempo de guerra, estão reguladas pelo DL 4812 de 8.10.42, que indica os bens requisitáveis e disciplina o poder de requisitar; poder, este, que é próprio dos Ministros e Comandos Militares e do Ministro da Justiça sendo extensível por ato do Presidente da República, a outros Ministros, Interventores e Governadores de Estado (Meireles, 1990, p.541).⁶

Na ciência do direito, basilar é o entendimento da eficácia da lei no tempo, e isto se deve pelo fato de que leis nascem, modificam-se e se revogam. Assim preceitua o Art 2º do DL Nº. 4657, de 1942, Lei de Introdução ao Código Civil, e a Lei Complementar Nº 95/ 98, afirmando que uma lei está em vigor até que outra a modifique ou a revogue.

Dessa forma, fica o entendimento de que uma lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare (revogação expressa); quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior (revogação tácita); quando a norma cai em desuso (revogação de fato); quando a lei nova revoga tácita ou expressamente apenas algumas das disposições da lei antiga, continuando o resto em vigor (revogação parcial ou derrogação); ou quando a totalidade da lei anterior for revogada pela lei nova (revogação total ou ab-rogação). Por outro lado, a revogação é definitiva, pois a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.⁷

Outro aspecto a ressaltar é a questão da repristinação. Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência⁸. No entanto, não há impedimento à repristinação da lei revogada, desde que seja disposto expressamente neste sentido.

De posse de tais conceitos sobre revogação e repristinação, pode-se fazer um paralelo à problemática da Lei de Requisições Nº. 4812 de 1942.

Desse modo, não obstante este último Decreto-Lei, considerou o mencionado consultor que tal caso não consiste em repristinação, uma vez que, para ocorrência desta, é necessário que esteja expressamente disposto na lei que revogou a lei revogadora a vontade do legislador em tornar a lei revogada novamente eficaz.

Verifica-se também que a revogação da Lei de Requisições Nº. 4.812, de 1942, não foi uma revogação típica, ou seja, uma revogação em que, no texto da lei, estivesse expressamente disposto

⁵ Ofício Parecer Nº 22 do Consultor Geral da República, publicado no Diário Oficial da União, disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2838828/dou-secao-1-22-06-1964-pg-42/pdfView> > Acesso em 25 de março.2011.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1990.p.541.

⁷ LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do Direito*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983. p. 172.

⁸ LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do Direito*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983. p. 174.

o que estaria sendo revogado, pois somente o fato de tornar insubsistente a referida lei, conforme podemos observar no texto⁹ do referido decreto, não caracteriza uma revogação típica. Cabe neste momento uma breve explicação do termo “insubsistente”, retirada do dicionário Aurélio¹⁰: “insubsistência é qualidade de insubsistente, ou seja, aquilo que não pode subsistir ou não subsistente, ou seja, é algo que não mais existe”.

Sendo assim, pode-se considerar que a sucessão dos dois últimos decretos-lei enseja mera restauração para a eficácia da Lei de Requisições, conforme afirma José dos Santos Carvalho Filho:

O decreto-lei nº. 4812/42 foi declarado insubsistente pelo decreto-lei nº. 8090, de 15/10/45. Ocorre que este último, por sua vez, foi tornado insubsistente pelo decreto lei nº. 8158, de 3/11/45. Como não houve revogação típica, considera-se que a sucessão dos últimos diplomas ensejou a mera restauração da eficácia do primeiro. (CARVALHO FILHO, 2005, p.622)¹¹

Por outro lado, analisando o caso concreto, é observado que a única finalidade do DL Nº. 8.158/45 ao revogar o DL Nº. 8.090/45 era de revigorar a Lei de Requisições, finalidade esta que, se retirada, faz o referido decreto não ter sentido, cair no vazio. Alinhado a esta corrente está também, majoritariamente, a doutrina de direito, ora alegando que a revogação foi atípica, ora alegando que o decreto revogador não foi recepcionado pela Constituição Federal. No entanto, todos concordam no sentido de que a Lei Nº. 4812, de 1942 — Lei de Requisições — ainda está vigorando.

Cabe ainda ressaltar que a referida lei, derivada de um decreto-lei, está em consonância com a Constituição Brasileira, uma vez que todos os decretos-lei, de acordo com os ADCT — Atos e Disposições Contrárias e Transitórias da CF 1988 — foram recepcionados pela Constituição em vigor. Nesse sentido, o autor tenderá a concordar com a segunda argumentação, pois parece estar mais de acordo com a intenção do legislador.

No mais, acrescenta-se que a Lei de Requisições, promulgada sob a égide da Constituição de 1942, resolvida a questão de sua irrevogabilidade, deverá obrigatoriamente ser filtrada constitucionalmente pela Carta Magna de 1988. Não obstante, também deverão ser observados os aspectos que, pelo fator tempo — contemporaneidade — tornaram-se inviáveis a sua aplicação na atualidade.

De acordo com o ordenamento jurídico nacional, a supremacia da Constituição Federal deve ser respeitada. Para isso, é necessário que haja um controle da constitucionalidade a fim de preservar a rigidez constitucional e a proteção dos direitos fundamentais. O controle de constitucionalidade, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, pode ser feito de forma preventiva ou repressiva, de acordo com o momento de criação da lei ou de sua vigência. Isto posto, analisando as possibilidades de controle de constitucionalidade sobre a Lei de Requisições nº. 4812, de 1942, pode-se inferir que, quanto à competência jurisdicional, a Constituição Federal atribui ao STF a função de corte de constitucionalidade;

⁹ Art. 1º Fica insubsistente o Decreto-lei nº 8.090 de 15 de outubro de 1945. BRASIL. Decreto-lei Nº. 8.158, de 03 de novembro 1945. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8158-3-novembro-1945-417239-publicacaooriginal-1-pe.html>> acesso em 20 de Junho de 2006.

¹⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2000 p.553

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p.622.

logo, somente a ele cabe declarar constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei.

No que tange ao controle de constitucionalidade da Lei de Requisições, acredita-se que o controle preventivo realizado pelos poderes executivo e legislativo só será possível no caso de exame de projeto de lei versando sobre uma nova Lei de Requisições, ou de uma lei que altere dispositivos da lei já existentes. No que refere ao controle repressivo de constitucionalidade exercido pelo poder legislativo, este poderia ser empregado no caso de edição de medida provisória que tratasse dos atos de requisição com a finalidade de atender as necessidades da mobilização nacional.

Quanto ao controle de constitucionalidade pelo método difuso, este ensejaria no reconhecimento da eficácia da Lei de Requisições e resolveria apenas problemas “interpartes”, podendo ainda fazer jurisprudência para outras ações de igual conteúdo. Já pelo método concentrado, a utilização de uma ação direta de inconstitucionalidade ficaria prejudicada, uma vez que a Lei de Requisições de 1942 é anterior à Constituição Federal de 1988. Sendo assim, não possui a contemporaneidade exigida pela mesma para que seja analisada a sua inconstitucionalidade.

Ainda há a considerar que, em caso de arguição de uma declaração de constitucionalidade, seria necessária prévia e fundada divergência judicial, o que não se observa ao consultar a atual jurisprudência.

Em relação ao posicionamento jurisprudencial ou de súmula do STF tratando do assunto, na pesquisa documental e de campo realizada, pode-se observar a carência de casos concretos que levassem ao posicionamento do poder judiciário. Nos poucos casos observados, os tribunais superiores utilizam o instituto da

requisição de forma doutrinária, ou amparada em dispositivos legais diversos, os quais, em alguns dos seus artigos, tratam das requisições, tais como: o Decreto-Lei Nº 2, de 11 de fevereiro de 1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população; o Art. 2º, inciso III, da Lei Delegada Nº 4 de 26 de setembro de 1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo; o Art. 25 da Lei Nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, que institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social; e o Art. 24, incisos III e IV, da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Aspectos de Direito Constitucional e Administrativo

No ordenamento jurídico brasileiro a Mobilização se faz presente no Art 22, inciso XXXVIII, e no Art 84, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, necessitando, porém, de legislação específica a ser produzida pela União. Nesse sentido, em dezembro de 2007, foi aprovada a Lei Nº 11.631, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB).

O SINAMOB foi idealizado contando com a participação de outros ministérios, cabendo a coordenação das ações ao Ministério da Defesa — MD (órgão central). Nesse sentido, no ano de 2008, o governo editou o Decreto Nº 6.592, de 2 de outubro de 2008, regulamentando a referida lei. Mais adiante, no ano de 2010, o governo federal decreta a Política de Mobilização Nacional — Decreto Nº 7.294, de 06 de setembro de 2010 —, determinando que os órgãos e as entidades da administração pública federal considerem em

seus planejamentos ações que concorram para o fortalecimento do referido sistema, apresentando, inclusive, orientações com o objetivo de impulsionar o Estado brasileiro para o preparo e a execução da mobilização nacional e da consequente desmobilização nacional.

Sob a ótica do Direito Constitucional, a mobilização e a requisição são normas de eficácia limitada, ou seja, necessitam de regulamentação. Sua aplicação deverá estar respaldada nos princípios da legalidade, da reserva legal e da função social da propriedade, princípios constitucionais que devem balizar o planejamento, a preparação e execução dos atos de mobilização e requisição.

A requisição tem seu fundamento legal específico amparado no Art 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, conforme exposto abaixo:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; [...](CFRB,1988.)

Para isso é indispensável que os atos de requisição atendam aos preceitos de lei federal específica conforme trata o Art 22, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; [...](CFRB, 1988.)

Desta forma, somente lei federal pode regular a requisição, sendo de competência privativa da União a legislação sobre requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra.

Em relação à Mobilização, o instituto da requisição foi incluído no Art. 4º, inciso IV do Parágrafo único, da Lei Nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional, assim disposto no Parágrafo único daquele artigo:

Art. 4º A execução da Mobilização Nacional, caracterizada pela celeridade e compulsoriedade das ações a serem implementadas, com vistas a propiciar ao país condições para enfrentar o fato que a motivou, será decretada por ato do Poder Executivo autorizado, pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas. Parágrafo único. Na decretação da Mobilização Nacional, o Poder Executivo especificará o espaço geográfico do território nacional em que será realizada e as medidas necessárias à sua execução, dentre elas:

[...]

IV - a requisição e a ocupação de bens e serviços; e [...].¹²

Sendo assim, verifica-se a importante participação da requisição na fase de execução da mobilização, complementando necessidades superiores ao planejado durante a fase de preparo desta. No entanto, apesar de sua previsão constitucional e seu amparo na Lei de Mobilização, a requisição ainda permanece controversa quanto à sua aplicação, necessitando legislação específica.

Matéria específica do Direito Administrativo, a intervenção do Estado na propriedade é uma das formas de exercício do poder de

¹² BRASIL. Lei Nº. 11.631, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília. DF: disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm>.

polícia do estado com a finalidade de restringir a liberdade do indivíduo em benefício do interesse público.

Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho¹³, considerando a natureza e os efeitos da intervenção do estado na propriedade, duas são as formas básicas de intervenção: a intervenção supressiva e a intervenção restritiva. A primeira transfere de forma coercitiva a propriedade individual para seu domínio, como no caso da desapropriação. Já a segunda impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade pelo seu titular, ou seja, esse deve sujeitar-se às imposições emanadas do poder público sem, no entanto, perder a titularidade de seu patrimônio. Enquadra-se nesse caso, dentre outras, a requisição.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, o conceito de requisição é:

Ato administrativo unilateral, autoexecutório e oneroso, e consistente na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração Pública Federal, para atender as necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente.¹⁴

No mesmo caminho, ensina José dos Santos Carvalho Filho¹⁵ que requisição é a modalidade de intervenção estatal, através da qual o estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente.

A legitimidade dos atos de requisição, além de respeitada sua fundamentação legal específica, deve ainda atender a condicionantes de que esteja configurada a situação

de perigo público iminente, mencionado no texto legal. Quanto à indenização, esta só ocorrerá quando a atividade estatal provocar dano à coisa utilizada, sendo, no entanto, prestada a posteriori.

Complementando o assunto, segundo Hely Lopes Meireles¹⁶, a requisição é a utilização coativa de entes ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante em indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias.

Nesse sentido, a requisição caracteriza-se por ser um ato unilateral do poder público, ou seja, não depende da aquiescência da outra parte. É também autoexecutório, pois não depende de intervenção do poder judiciário, uma vez que, sendo um ato de urgência, privilegia a discricionariedade do administrador e o princípio da oportunidade.

Logo, tais atos administrativos têm como características a imperatividade, a presunção da legitimidade e a autoexecutoriedade, sendo, portanto, muito importante ao agente requisitante realizar criteriosamente a escolha dos bens ou serviços necessários à requisição, com o propósito de minimizar o impacto sobre a sociedade. Isto porque o juízo de mérito do administrador, quando não estiver vinculado ao dispositivo legal, terá um caráter discricionário, implicando o aumento de suas responsabilidades.

Cabe salientar que o ato de requisição não está fora do alcance da tutela judicial, no entanto, esta apreciará a causa quanto

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 14ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005 p.614.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.130.

¹⁵ CARVALHO FILHO Op. Cit. p.621.

¹⁶ MEIRELLES, Op. Cit. p 540.

ao exame de legalidade e não quanto aos aspectos discricionários reservados ao poder público. Caso configure ausência de algum pressuposto legal, caberá ao poder judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. Quanto à extinção, o ato de requisição terá o seu fim tão logo desapareça a situação que lhe deu causa, dando uma característica transitória a este instituto.

Quanto aos princípios do Direito Administrativo, identifica-se que os atos de requisição e mobilização deverão estar balizados pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da autotutela, da proporcionalidade e da primazia do interesse público. Ainda, é imperioso destacar que os atos de requisição são atos administrativos que devem ser emanados por pessoas competentes, sobre determinado objeto e que deverão respeitar uma forma rígida (aspectos formais), amparados em motivos e finalidades bem estabelecidos (nexo de causalidade). Para isso, deverão ser exequíveis, de forma que se tornem perfeitos e eficazes. Eles também poderão ser extintos, invalidados ou revogados conforme procedimento ou entendimento da administração pública.

Conclusão

Após esta breve análise dos aspectos legais que envolvem a Mobilização Nacional e a Requisição, chega-se a algumas conclusões, as quais serão apresentadas nos parágrafos seguintes.

Quanto à competência jurisdicional, a Constituição Federal atribui ao STF a função de corte de constitucionalidade. Logo, somente a ele cabe declarar constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei. No

entanto, pelo apresentado, conclui-se que o atual ordenamento jurídico não possui um instrumento eficaz que satisfaça a questão da declaração da eficácia ou irrevogabilidade da Lei de Requisições de 1942.

Além disso, fica a impressão de que o arcabouço legal existente no Brasil não satisfaz às necessidades de urgência que a mobilização nacional requer em caso de guerra iminente ou grave ameaça. Não obstante, a aprovação da Lei de Mobilização com seu regulamento e a recente Política de Mobilização Nacional foram importantes avanços nesse sentido.

O instituto da requisição, relacionado no texto da lei como uma das ferramentas necessárias para que a mobilização nacional atinja seus objetivos, encontra-se com sua regulamentação em descompasso com a atualidade, além de ainda poder sofrer indagações quanto à legitimidade da lei infraconstitucional que regula o referido instituto.

É bem verdade que o instituto da requisição tem sido usado de forma doutrinária pelos tribunais superiores e também de forma difusa em dispositivos legais diversos, o que enseja importante precedente, mas não supre a ausência de um dispositivo legal atual e completo que aborde os assuntos de requisição de forma genérica.

Quanto à questão da eficácia da Lei de Requisições, Decreto-Lei Nº. 4812/42, conclui-se que ela não está revogada, mas necessita de aperfeiçoamento e adequação ao ordenamento jurídico nacional. Tal posicionamento confirma-se por dois motivos: primeiro, pela unanimidade do posicionamento doutrinário a respeito do assunto, e segundo, pelo resultado da pesquisa realizada, a qual ensejou este autor a optar pela confirmação desta hipótese. Não obstante, foi verificado também que a resolu-

ção dessa questão não encerra o assunto, uma vez que a Lei de Requisições de 1942, mesmo considerando somente os aspectos que não estejam em conflito com a Constituição da República, está também desatualizada no tempo. Falta-lhe contemporaneidade.

Desta forma, acredita-se que a elaboração de um anteprojeto de lei, em conformidade com a Constituição da República e com a realidade atual do século XXI, servirá de importante subsídio para respaldar os atos de mobilização nacional e requisição no Brasil. ☉

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. de 2006.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº. 4.812, de 8 de outubro de 1942**. Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, e dá outras providências Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4812.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- BRASIL. **Lei Nº. 11.631, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- BRASIL. **Lei Nº. 6.439, de 1º de setembro 1977**. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos Doutrinários**. Rio de Janeiro: Luzes, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.



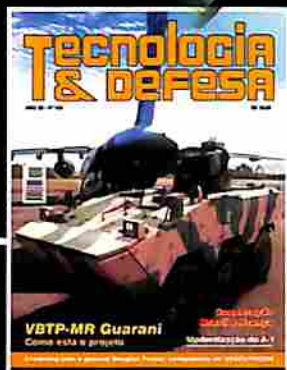
Editorial 2012

MULHER DE MILITAR

Dimia Fargon

É livro que descreve o cotidiano da vida da mulher casada militar. A autora, esposa de um oficial da arma de Artilharia, faz o relato de todo o tempo em que acompanhou o marido nas incontáveis transferências para os mais diversos rincões do território brasileiro.

Tecnologia & Defesa

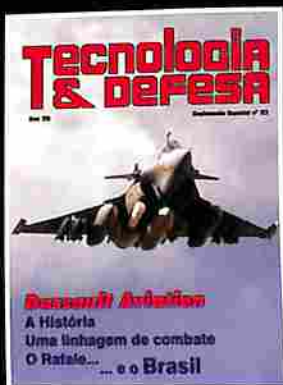
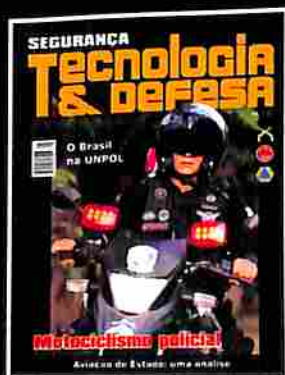


Publicações Tecnologia & Defesa
Tecnologia & Defesa publications

Veículos oficiais dos eventos
Official magazines of
LAAD Defence & Security
LAAD Security

Products

Tecnologia & Defesa
Tecnologia & Defesa Security
Tecnologia & Defesa Special Supplements
Official Show News



www.tecnodefesa.com.br

redacao@tecnodefesa.com.br



Biblioteca do Exército

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

www.bibliex.com.br

