

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

V. 3, nº 1
Janeiro/Junho
2016



ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Porto Alegre, v. 3, n° 1, Jan./Jun. 2016

Editor-Chefe

Lucas Pereira Rezende (UFSC, Brasil)

Comitê Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Eduardo Svartman (UFRGS, Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Instituto Pandiá Calógeras, Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

Maria Celina D'Araujo (PUC-Rio, Brasil)

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

Assistentes de Edição

Carlos Batanoli Hallberg (revisão), Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa é um periódico acadêmico editado pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa, segundo normas internacionais de editoração científica.

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa é um periódico acadêmico editado pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa, segundo normas internacionais de editoração científica.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. Os textos versam prioritariamente sobre temáticas agrupadas em dois grandes eixos:

I) ORGANIZAÇÕES MILITARES E SOCIEDADE

Esse eixo contempla as seguintes temáticas: epistemologia dos Estudos de Defesa; conceituações de Guerra, Paz, Defesa, Segurança e ameaças; História, Sociologia, Antropologia, Psicologia das organizações militares e de seus integrantes; mudanças orgânicas, estruturais e funcionais dos organismos militares; tendências do ensino técnico-profissional; sistemas hierárquicos e disciplinares; Justiça Militar; concepção, estruturação e funcionamento de estados-maiores conjuntos; tendências dos sistemas de recrutamento e emprego de mercenários; homofobia, inserção da mulher, dos imigrantes e dos indígenas nas Forças Armadas; o militar e o exercício da cidadania; construção de culturas de Defesa; Ética militar e construção da memória militar.

II) ESTUDOS DAS POLÍTICAS DE DEFESA

Esse eixo contempla as seguintes temáticas: pensamento estratégico e estudos geopolíticos; políticas e programas de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação para a Defesa; base industrial e logística de Defesa; vinculações entre as relações internacionais e as políticas de Defesa; Economia e orçamentos de Defesa; gastos militares internacionais; comércio internacional de armamento; alianças e cooperação militares internacionais; emprego das Forças Armadas em desastres naturais, defesa civil e garantia da Lei e da Ordem; direitos humanos; repercussões da preservação de terras indígenas sobre a Defesa nacional; relação entre os parlamentos e as Forças Armadas; estruturação e funcionamento de ministérios de Defesa.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação
Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-).
Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos de
Defesa, 2014-.

ISSN 2358-3932 - versão online
ISSN 2358-3916 - versão impressa

1. Defesa nacional – Periódicos. I. Associação
Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA
(ABED)**

Diretoria ABED (2014-2016)

Presidência: Alexandre Fuccille (UNESP)

Vice-Presidência: Adriana A. Marques (UFRJ)

Secretaria Executiva: Lucas Pereira Rezende (UFSC)

Secretaria Adjunta: Maria Cecília de Oliveira Adão
(Claretiano Centro-Universitário)

Diretoria de Relações Institucionais: Kai Michael Kenkel (PUC-Rio)

Diretoria Financeira: Augusto Teixeira Júnior (UFPB)

Diretoria Financeira Adjunta: Érico Esteves Duarte (UFRGS)

Conselho Fiscal: Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ)
e Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Sumário

Editorial.....	9
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	

Ensaio

A Orfandade Política da Defesa.....	15
<i>Mario Cesar Flores</i>	

Artigos

Securitization and the Political: Contributions from Hannah Arendt.....	23
<i>Bárbara Motta</i>	
<i>Cauê Pimentel</i>	

A Sociologia Funcionalista de Florestan Fernandes, os Tupinambás e as Novas Guerras.....	53
<i>Alberto Montoya Palacios Jr.</i>	

Por que os Estados Querem a Bomba? As Condições para a Proliferação Nuclear.....	69
<i>Raquel Gontijo</i>	

Agenda de Pesquisa sobre o Espaço Cibernético nas Relações Internacionais.....	91
<i>Lucas Soares Portela</i>	

Interações entre Defesa e Inteligência: a Contribuição desses Setores para a Realização de Interesses Nacionais.....	115
<i>Fábio Nogueira Miranda Filho</i>	

O Papel da Infraestrutura no Combate aos Ilícitos Transfronteiriços na América do Sul.....	139
<i>Naiane Inez Cossul</i>	
<i>Bruna Coelho Jaeger</i>	

Atuação de Manuela Sáenz na Guerra de Libertação da Grã-Colômbia no Século XIX	153
<i>Emanuella Oliveira</i>	
<i>Mônica Martins</i>	
Dependência da Importação de Insumos para a Defesa: Uma Breve Análise do Caso Colombiano	175
<i>Diego Lopes da Silva</i>	
A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio	189
<i>Larlecianne Piccolli</i>	
<i>Lauren Machado</i>	
<i>Valeska Ferrazza Monteiro</i>	
Just War Tradition and the Popes: From Pius X to Francis	205
<i>Pedro Erik Carneiro</i>	

Resenhas

Resenha de: Beach, Derek. 2012. <i>Analyzing Foreign Policy</i>	223
<i>Miguel Dhenin</i>	
Resenha de: Chamayou, Grégoire. 2015. <i>Teoria do Drone</i>	227
<i>Alcides Eduardo dos Reis Perón</i>	
Diretrizes para Autores.....	231

EDITORIAL

Prezadas(os) leitoras(es),

É com muito orgulho que a Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED) entra em seu terceiro ano de existência, mostrando, cada vez mais, a solidez crescente dos Estudos de Defesa no Brasil. Este volume não é diferente. O resultado que aqui se apresenta foi fruto de avaliações atentas e detalhadas de nossos pareceristas, além, é claro, de uma qualidade notável dos trabalhos recebidos.

Os trabalhos constantes no volume 3, número 1, 2016, da RBED trazem contribuições oriundas de pesquisadores das mais diferentes áreas do conhecimento, mostrando, uma vez mais, a pluralidade de debates que a revista se propõe fazer. Temos de militares a civis, de cientistas políticos a estrategistas, de sociólogos a geocientistas, de analistas das relações internacionais a analistas de política científica e tecnológica. Essa variedade apenas confirma a importância de os Estudos de Defesa serem sempre trans e multidisciplinares.

Trabalhando com fluxo de recebimento contínuo, no último ano foram mais de setenta submissões recebidas e avaliadas pelos nossos pareceristas. Dessas, dez chegam agora às mãos de vocês nesta edição. Os trabalhos aqui selecionados dividem-se em dois grupos: estudos teóricos de abordagens, que podem contribuir para os Estudos de Defesa, e estudos de caso, que passam tanto por questões históricas e regionais a indicações da polaridade atual do sistema internacional.

Para abrir esta edição, temos um ensaio do Almirante de Esquadra Mario Cesar Flores, um dos mais importantes estudiosos e atores empíricos da área da Defesa em nosso país, e que é responsável por um sem número de textos e reflexões sobre a temática. Neste ensaio, Flores revisita o argumento que, em sua visão, é o grande responsável pela orfandade da área de defesa no Brasil: a apatia da sociedade civil com relação ao tema, em especial pela classe política. O autor demonstra como a ausência de um debate profundo junto à sociedade acaba escanteando a Defesa ao círculo militar, quando deveria fazer parte intrínseca de toda a sociedade brasileira.

Abrindo a seção de artigos, Bárbara Motta segue na linha de avaliação do papel da política, mas buscando fortalecer os estudos de securitização a

partir da obra de Hannah Arendt. Em sua visão, Arendt contribui para o surgimento do conceito de securitização a partir da sua visão de exceção, abrindo o aspecto normativo da securitização através do alargamento de sua base fundacional. Também buscando aliar autores consagrados à base teórica das Relações Internacionais, Palacios Jr. busca compreender como a sociologia funcionalista da obra de Florestan Fernandes, sociólogo brasileiro, escrita para a compreensão do papel da guerra para a sociedade tupinambá, pode nos ajudar a compreender o que a literatura cunhou como “novas guerras” na contemporaneidade.

No artigo seguinte, Raquel Gontijo segue as abordagens teórico-conceituais sobre defesa avaliando a literatura sobre por que os Estados buscam os armamentos nucleares, dividindo a produção em quatro grandes áreas: a demanda de segurança dos Estados, os contextos normativo e ideacional, os fatores determinantes domésticos aos Estados, e a disponibilidade da tecnologia. O trabalho de Gontijo foi indicado para a avaliação pela RBED como um dos melhores trabalhos apresentados no I Encontro Regional da ABED no Sudeste (I ERABED-Sudeste), realizado ao final de 2015, em São Paulo.

Concluindo as abordagens das avaliações teóricas desta edição, Lucas Soares Portela nos apresenta uma avaliação sobre a produção acadêmica acerca do Espaço Cibernético em periódicos da área de Relações Internacionais. Portela compara as produções de duas bases de dados importantes, JStor e Scielo, e conclui que a maior parte dos trabalhos concentra-se nas áreas de defesa e segurança cibernética.

Em sequência, abrimos os estudos de casos com o artigo de Fábio Nogueira Miranda Filho, mostrando as interações entre as áreas de defesa e inteligência, e como esses dois campos são relevantes para a realização dos interesses nacionais brasileiros. Para tanto, o autor avalia cinco temas ligados à interação entre as áreas: segurança nacional, política e estratégia de defesa, política pública para o fomento da indústria de defesa, tecnologias e bens de uso dual e, por fim, apresenta estudo de casos de acesso e/ou restrição a bens e tecnologias da área de defesa no Brasil.

O artigo que se segue é de Naiane Inez Cossul e Bruna Coelho Jaeger, em um trabalho recomendado para apreciação pela RBED pelo I Encontro Regional da ABED no Sul (I ERABED-Sul), realizado em Florianópolis, em 2015. As autoras buscam avaliar o papel da infraestrutura sul-americana para o combate aos ilícitos nas fronteiras da região. Com foco na comunicação, demonstram como o papel da infraestrutura é fundamental para a segurança regional e para desdobramentos nas áreas de desenvolvimento e integração regionais.

Seguindo ainda nos estudos de caso voltados para a América do Sul, a Colômbia é avaliada a partir de duas abordagens, em dois momentos históricos distintos. Mônica Martins e Emanuella Oliveira avaliam a atuação da

guerrilheira sul-americana Manuela Sáenz nas guerras de independência da Grã-Colômbia e do Peru contra a Espanha, em meados do século XIX. As autoras buscam reinserir as vozes femininas que, pela opressão de gênero, acabaram silenciadas no recontar da história revolucionária da América do Sul.

A Colômbia segue sob objeto de análise também no artigo de Diego Lopes da Silva, que avalia a dependência da importação de insumos para a defesa. Silva aborda o caso do país contemporaneamente, demonstrando como essa dependência deixa também o Estado receptor dependente das orientações políticas do Estado doador. Em sua análise, o foco é a cooperação militar atual na América do Sul.

Atravessando continentes, Larlecianne Piccolli, Lauren Machado e Valeska Ferrazza Monteiro discorrem acerca do conceito de guerra híbrida, tendo como estudo de caso a atuação da Federação Russa no conflito em andamento na Síria, em mais um trabalho indicado para a avaliação da RBED que foi agraciado como um dos melhores trabalhos do I ERABED-Sul. As autoras buscam reforçar o papel da Rússia como um dos polos de poder atual no sistema internacional, mostrando como a atuação russa pode contribuir para refrear a fuga em massa de refugiados para a Europa e dar fim à já longa guerra civil síria.

Encerrando a seção de Artigos, Pedro Erik Carneiro avalia a percepção do conceito de guerra justa no Vaticano, investigando como o conceito foi empregado pelos sumo-pontífices desde o início do século XX, indo de Pio X ao atual chefe da Igreja Católica, Papa Francisco. O autor conclui que os papas tiveram comportamentos díspares sobre o tema, mostrando desde hesitação e contradição a negligências acerca das guerras justas.

Por fim, a seção final desta edição da RBED termina com duas resenhas críticas. Miguel Dhenin avalia o livro *Analyzing Foreign Policy*, de Derek Beach (Palgrave MacMillan, 2012), que discorre acerca dessa que é uma das mais crescentes subáreas teóricas das Relações Internacionais. Por sua vez, Alcides Eduardo dos Reis Perón avalia o recém-publicado *Teoria do Drone*, de Grégoire Chamayou (Cosac Naify, 2015), trazendo uma abordagem crítica dos armamentos para compreender a fundamentação do uso da força contemporaneamente – tendo o drone como símbolo dos armamentos de última geração.

Em nome da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, agradecemos a todos os autores, pareceristas, conselheiros editoriais e auxiliares de edição que tornaram este número da Revista Brasileira de Estudos de Defesa possível. A qualidade dos trabalhos aqui apresentados demonstra a importância de um esforço conjunto e combinado de todos.

Uma boa leitura a todas(os)!

Lucas Pereira Rezende
Editor-Chefe da RBED

Ensaio

A Orfandade Política da Defesa

The Political Orphanage of Defence

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 15-19
ISSN 2358-3932

MARIO CESAR FLORES

Este artigo é adaptação para a Revista Brasileira de Estudos de Defesa de artigo meu, com o mesmo título, publicado no *O Estado de São Paulo*, em 8 de junho de 2016. Abordo assunto já objeto de artigos anteriores, de minha autoria, cuja solução é condicionante fundamental para o encaminhamento sensato do tema defesa, no Brasil: a apatia nacional. Seu alvo é o mundo civil, em particular o político, responsável pela condução do país.

O conceito de defesa varia de país para país. Pode significar a defesa tradicional contra a agressão clássica, de outro país. Na contramão do significado rigoroso da palavra, pode-se estender ao uso agressivo da força, para a realização de objetivos nacionais e/ou a título de defesa preventiva. Pode ser apenas o controle rotineiro (em que se destaca a repressão de delitos transnacionais) da fronteira terrestre, mar costeiro e espaço aéreo. E no mundo integrado, em que fatos locais repercutem distante, inclui outro estupro semântico: a intervenção em *defesa* da ordem internacional, em geral “coincidente” com o interesse nacional de quem intervém e/ou em *defesa* dos direitos de povo vítima de desordem traumática (Otan x Sérvia nos anos 1990, vários países x EI hoje).

Na maioria dos países – praticamente em todos – impõe-se uma combinação dessas versões do conceito, em dosagem relativa definida por seus problemas. Qual seria a combinação adequada ao Brasil? Descartando de imediato o uso agressivo da força, incompatível com o caráter brasileiro e com nossa tradição propensa ao pacifismo, esboçemos uma ideia superficial da resposta, em que transparece a dificuldade de sua formulação, entre outras razões, se não principalmente, devido ao refletido no título do artigo.

A atual ausência de ameaça externa (de Estado) tende a reduzir o peso relativo da defesa clássica. Mas a dinâmica da história e, neste século 21, a turbulência inerente à integração global sugerem que essa situação de tranquilidade internacional, no seu sentido clássico, não é segura no tempo. Embora não existam razões ponderáveis, de curto prazo, a insegurança

em assunto tão radical indica que o Brasil deve dispor de poder militar comedido, mas *convvincente e moderno* – a tecnologia pesa hoje sensivelmente mais que a dimensão, preponderante no passado –, capaz de dissuadir tal tipo de ameaça e de abortá-la, se concretizada, assim indicando ser a negociação o melhor caminho para a solução de contenciosos.

Essa é a razão fundamental das Forças Armadas e sem ela caberia questionar a própria existência das Forças, mas não é tudo. Pressionado pelo cotidiano transnacional conturbado, a que a política, a mídia e o povo são mais sensíveis, vem aumentando o peso relativo de problemas transnacionais, em princípio mais de natureza parapolicial do que propriamente de defesa. Não havendo no Brasil guarda-costeira, força de segurança de fronteira e guarda nacional aérea, o uso das Forças Armadas faz-se necessário nesse contexto operacional, de complementar a total, em circunstâncias e cenários em que a atuação policial não existe, ou é (e continuará sendo) frágil: mar costeiro, espaço aéreo e algumas fronteiras terrestres, em particular a imensa fronteira amazônica e do centro-oeste. Nosso ideário de defesa deve, portanto, considerar as Forças Armadas também nos papéis de guarda-costeira, guarda nacional aérea e controle de fronteiras – controle que se estende a regiões interiores, em que a presença apenas policial é precária, como é o vasto cenário fluvial da bacia amazônica.

Raciocínio similar se aplica às Forças Armadas como complemento aos (ou em substituição dos) sistemas policiais na ordem interna, em circunstâncias excepcionais que justifiquem a atuação das Forças, de acordo com a moldura constitucional a respeito. Embora não se enquadre na ideia clássica de *defesa*, essa hipótese de uso das Forças é uma realidade a ser pensada. Já dispomos de embrião para isso – a Força de Segurança Nacional, ainda a ser consolidada –, mas a necessidade de atuação militar por ora não pode ser descartada.

Quanto à ordem mundo afora, o Brasil tem apoiado as decisões da ONU a respeito (casos relevantes: Haiti hoje, batalhão Suez há 60 anos) e provavelmente continuará apoiando, tanto as decisões da ONU, como também as de outras organizações credenciadas – a OEA, por exemplo –, em expressividade crescente com o desenvolvimento do país e de sua presença em assuntos internacionais. Expressividade crescente e até mesmo protagônica no seu entorno geoestratégico, mas coadjuvante ou ao menos simbólica, no mundo. Essa hipótese de uso das Forças obviamente induz peculiaridades ponderáveis no preparo militar.

A complexidade dinâmica do conceito de defesa aplicável ao Brasil – defesa clássica, atuação parapolicial e, complementarmente, apoio a decisões internacionais – implica numa questão também complexa, mais ainda em época de dramática restrição orçamentária: o uso de recursos escassos

nesta ou naquela orientação, que depende de competente, sensata e responsável avaliação relativa da provável necessidade de atuação das Forças Armadas, no presente e futuro imaginável.

Submarino *ou* navio-patrolha costeiro? Caça gripen *ou* super-tucano? Carro de combate e míssil antiaéreo *ou* o preparo para atividades parapoliciais nas fronteiras e ordem interna? O ideal seria “*e*” ao invés de “*ou*”, sem interrogação, mas esse ideal é inviável no padrão orçamentário hoje possível. É compreensível a tendência a aceitar, por exemplo, que quatro navios-patrolha costeiros estariam sendo mais úteis agora do que um submarino – admitamos custo similar para este raciocínio. Mas essa tendência atende com segurança o longo prazo? Entra aí um fator de grande peso: são necessários muitos anos (e recursos vultosos) para construir Forças Armadas tecnicamente modernas. Não há como improvisá-las, à semelhança do que ocorria na época do armamento simples – lanças e espadas no passado remoto, fuzis e metralhadoras rudimentares já na 1ª Guerra Mundial –, quando a mobilização humana e seu treinamento sumário para o uso de equipamento simples eram mais importantes do que a tecnologia do armamento disponível.

Chegamos ao fundamental do artigo: o encaminhamento dessa questão, que implica na identificação e avaliação *competente e responsável* do que é ou possa vir a ser problema brasileiro de defesa no seu sentido amplo enunciado no início do artigo, do presente ao futuro imaginável, não é assunto apenas corporativo militar, como praticamente vem sendo na nossa realidade – e convém deixar claro, não porque os militares assim desejam. Diz respeito também ao poder político eleito pela nação e credenciado a representá-la, ao Itamaraty com suas perspectivas de política internacional, aos diversos órgãos públicos com encargos que têm a ver com a defesa *lato sensu* e, como contribuição societária, às instituições de altos estudos políticos, sociais e econômicos. É esse amálgama de visões, criteriosamente avaliadas e integradas, que deve orientar o preparo militar, cabendo aos militares a formulação concreta dos projetos que atendam ao sentimento nacional como acima esboçado e aos políticos, assegurar-lhes os meios adequados.

Isso não vem acontecendo. Na nossa história (com maior tendência nos últimos anos), a indiferença do tema, pela política e pela sociedade em geral, tem inibido a formulação do preparo militar que, respondendo criteriosamente à razão de ser básica das Forças, sem exageros ufanistas, mas também sem menoscabar hipóteses plausíveis de riscos futuros, inerentes ao Brasil na região e no mundo, atenda também as atividades que, embora classificáveis mais como de segurança, ou parapoliciais, são exigidas das Forças – nas fronteiras vulneráveis, no mar costeiro, no espaço aéreo e em cenários fluviais abrasados, em regime rotineiro, e eventualmente na segu-

rança interna. Trata-se evidentemente de uma equação política (e administrativa) complexa, cuja solução depende de estadistas competentes e bem assessorados, com conhecimento realista do presente e visão do futuro.

É difícil superar a indiferença no hoje tumultuado clima político interno, em que a questão da defesa nacional praticamente não vem tendo espaço, sendo sumariamente ignorada – situação exemplificada nesses exemplos um tanto exagerados, mas que refletem simbolicamente a realidade consentânea com o ânimo nacional: a Marinha é pretendida como fiscalizadora do uso do jet-ski em praias, o Exército como polícia de favela no Rio de Janeiro e a Força Aérea como transportadora de autoridades. Mas a superação precisa acontecer, para que o país possa contar com uma base conceitual político-estratégica e um poder militar credíveis e respeitados. As ideias sobre defesa em documentos como a Estratégia Nacional de Defesa e a Política Nacional de Defesa e seus desdobramentos em projetos de execução passarão a ser aceitas (e apoiadas) pelo poder político (e pela administração pública) mais por concordância consciente do que “no emballo” do desinteresse, do sentimento de que “aquilo” pode ser aprovado sem preocupações quanto à execução porque não é mesmo “para valer”, como aparenta acontecer hoje. Passarão a ser ideias sancionadas politicamente, como ocorre nos países desenvolvidos e influentes no mundo, onde defesa nacional é preocupação que transcende as Forças Armadas, está presente no quadro mental político. Ademais, a sanção política é condição para que a continuidade do preparo militar sensatamente pensado ocorra sem os graves tropeços orçamentários, que vêm acontecendo sistematicamente.

Haverá então respaldo para a presença brasileira ativa na configuração e na implantação da ordem global integrada do século XXI, para a pretensão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e, internamente, para o progresso em tranquilidade política e social. Terá cessado a orfandade política da defesa nacional e com ela o sentimento equivocados, de que defesa nacional é assunto apenas militar. Não é demais insistir: sua dimensão política é responsabilidade política, que vem sendo menoscabada ao longo dos últimos decênios, praticamente ignorada hoje, quando o sufoco orçamentário se vê apoiado pela apatia política pelo tema. Em alguns casos, mais do que apatia: pela antipatia.

Este artigo não aborda algumas atribuições subsidiárias das Forças Armadas, entre elas a segurança da navegação aquaviária e aérea, a cooperação na defesa civil e por aí vai. Elas não dizem respeito à defesa nacional, mas devem ser consideradas com responsabilidade, de acordo com as condições nacionais que possam exigir a contribuição militar – mutável ao longo de tempo, mas por ora particularmente essencial no concernente à navegação aquaviária e aérea.

THE POLITICAL ORPHANAGE OF DEFENCE

RESUMO

Ensaio do Almirante-de-Esquadra Reformado Mario Cesar Flores que aborda assunto já objeto de artigos anteriores, de sua autoria, cuja solução é condicionante fundamental para o encaminhamento sensato do tema defesa, no Brasil: a apatia nacional. Seu alvo é o mundo civil, em particular o político, responsável pela condução do país.

Palavras-chave: Política de Defesa; Relação Civil Militar; Forças Armadas do Brasil.

ABSTRACT

Essay from the Retired Admiral Mario Cesar Flores, from the Brazilian Navy, that addresses a theme already developed in previous articles of his own, which solution is of elementary condition for the sensible treatment of the National Defense theme in Brazil: national apathy. His target is the civilian world, in particular the political world, responsible for running the country.

Keywords: Defense Polity; Military-Civilian Relationship; Brazilian Armed Forces.

Artigos

Securitization and the Political: Contributions from Hannah Arendt

Securitização e a Política: Contribuições de Hannah Arendt

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 23-51
ISSN 2358-3932

BÁRBARA MOTTA
CAUÊ PIMENTEL

INTRODUCTION

Since its foundation, Securitization Theory (ST) has spurred an extensive body of research, both empirical and theoretical. In the last few years, there has been an increasing debate over the concept of the political implicit in the theory. The origins of this debate are related to the problem of “exception” that the theory presents: by conceptualizing the securitization move as a turning point when an audience accepts exceptional measures to counter a security problem, the theory implicitly calls for a definition of what would be the realm of “normal politics” and the inherent political consequences of “exceptionalism”. These specific issues are polarized on the concepts of securitization and desecuritization which capture the “rhetorical struggle” between the realm of normal politics and the exception (Tjalve 2011).

In this paper, our aim is to develop an alternative conceptualization to the dominant Schmittian approach by making an intellectual exercise using the works and concepts of Hannah Arendt. The usefulness of Hannah Arendt has been cited by some authors in the ST field like Aradau (2014), Jutila (2006), Floyd (2010) and even the ‘founders’ of the Copenhagen School – Ole Wæver (2004, 2011) and Barry Buzan et al. (1998). Despite these mentions, the contributions from Hannah Arendt still remain little explored and thus call for further development in the current bibliography. We seek to understand how securitization theory has a so-called “Arendtian concept of politics” (Wæver 2011, 470). We will take an exploratory journey through

Bárbara Motta – Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP). E-mail: barbaravmotta@hotmail.com.

Cauê Pimentel – Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP-USP). E-mail: cauerpimentel@hotmail.com.

the works of Arendt considering the most acute problems and challenges in the securitization debate. Thus, we will offer one of the many possibilities that the complex thought of Hannah Arendt can present to the theory.¹

Our main argument is that Arendt's political concept can cope with the (de)securitization process as a whole, thus enhancing the explanatory strength of the theory. In other words, we believe that the complexity of Hannah Arendt's concept of action and speech (the basic elements of the political) serves better the theory than the decisionist, authoritarian, and unilateral concept that comes from Schmitt: whereas the latter is much more akin to an illocutionary speech-act, the concept deriving from Arendt is closer to the perlocutionary speech-act that conforms the sociological vocation of the theory, maintaining a window of emancipation out of the "security trap" of modern politics.² Arendt's thought, thus, can have some impact in redefining the normative core of the theory while presenting some insights about the concepts of action, speech, judgment, and audience.

This article is organized in three sections. First, we will retake the debate on the political starting by a critic against Schmitt's conceptualization, showing why his concepts fail to solve the most pungent problems in the ST; In the second section we will present the concept of the political based on Hannah Arendt and her concept of action, speech and judgment and how they are related to the (de)securitization process; in the third part we will work on her concept of audience, present in her essay *Lying in Politics*, and on how we can correlate it to actual debates on ST.

SCHMITT AND (DE)SECURITIZATION – A PROBLEMATIC CONCEPTUALIZATION

When Securitization Theory was first coined, it used the idea of "exceptional measures" but without any reference to Schmitt's concept of the political. Indeed, only one negative mention of Schmitt can be found in the whole text of the *'Framework'* book (1998, 143) saying that "politics cannot be reduced to the friend-enemy distinction" as Schmitt envisioned. Wæver (2004) later admitted that the concept was not formulated having Schmitt's work in mind. Schmitt entered the "jargon" of the theory afterwards, by the hands of some authors like Williams (2003), Huysmans³ (1999, 2006, 2008) and Behnke (2006) who saw the securitization move rooted in an Schmittian understanding of the political order.⁴ Since then, the idea of a "Schmittian" concept of the political gained popularity within the specific bibliography of Securitization Theory in two broad aspects.

First, Schmitt was used specially to tackle the problem of the thin conceptualization of politics that lies at the core of ST. For Schmitt, the po-

litical appears in its purest form when the sovereign imposes the distinction between friends and enemies and thus he has the power to suspend the normal rules and procedures of the political game. Schmitt argues, therefore, that there is an essence in the political that may be reduced to the dichotomy of amity/enmity. According to Schmitt,

A definition of the political can be obtained only by discovering and defining the specifically political categories. In contrast to the various relatively independent endeavors of human thought and action, particularly the moral, aesthetic, and economic, the political has its own criteria which express themselves in a characteristic way. (...) The specific political distinction to which political actions and motives can be reduced is that between friend and enemy (...) The distinction of friend and enemy denotes the utmost degree of intensity of a union or separation, of an association or dissociation (2007, 25-26).

It is not difficult to understand why some authors (Williams 2003) have made the link between this Schmittian mode of politics and the securitization process. First, to both Schmitt's concept of the political and ST the inner nature of an issue (if it is good or bad, real or not real) is not relevant for the analysis. Whilst Schmitt focuses on the intensity of a relationship between two or more actors to create the antagonism of amity/enmity – it is irrelevant if the political enemy is “morally evil or aesthetically ugly”, he only has to be “existentially something different and alien” (Schmitt 2007, 27) –, ST disregard if one issue is truly a real threat or not: what matters is the performative effect of identifying an object as a threat. In this sense, the security problem is mediated by the speech-act, “by labeling it as security, an agent claims a need for and a right to treat it by extraordinary means” (Buzan et al. 1998, 26). In this sense, exception means that the audience loses something in exchange for more security: their freedom, their ability to participate in politics, part of their rights etc..⁵

Schmitt's conception was later contested by Wæver and Greenwood who claimed that Schmitt's idea of exception is different than the concept found in ST. They say:

Carl Schmitt's infamous conception of politics focuses on a *general* situation of exception where the entire society is re-grounded. Securitization relates to *limited* exceptions: within an order that is not generally challenged, arguments are made for exception in a specific field. Therefore, the theory is distinct from Schmitt's (2013, 501).

Hence, Schmitt's concept became not the solution for the theory, but a liability and an obscure point with important normative impact. That

is because for ST “*exceptionalism is seen as a way to end normal politics. In Schmitt, politics is only realized in the exception*” (Gad, Petersen 2011, 320). As Bigo (2002) asserted, the Schmittian approach to security issues reifies the “essence” of security by validating the opinions of security professionals/decision-makers who believe that acting “beyond the law” is necessary and even desirable in order to achieve state’s security goals.⁶ For all these reasons, turning to Schmitt only strengthens the “*security trap*” that the theory purportedly tried to avoid. Plus, it makes conceptually impossible to understand situations in which the employment of emergency measures is not necessary to convince an audience about existential threats (Roe 2008, 621)⁷ or to comprehend the complexity of modern politics where, according to Arendt’s philosophy, exceptional measures and normal politics can function inside a democratic order without necessarily falling into the realm of violent exceptionalism (Williams 2014), thus working in subtler juridical-political artifices that allow for the violation of rights or extensive surveillance in the name of the *raison d’état* and *national security*.⁸

The second way in which ST has been read through the lens of Schmitt is how the enemy/amity distinction is a function limited to the sovereign – read as the securitizing actor that performs an illocutionary move towards an audience that accepts or rejects that utterance passively. Without a dense conceptualization of the audience, the securitization move turns out to be a self-referential practice – and here, the securitization theory loses its fundamental social character.⁹ Balzacq (2011) summed up the consequences of adopting an illocutionary perspective in securitization theory rather than a perlocutionary one.¹⁰ The former locates the speech act’s utterance and the securitizing actor in a position of precedence as such that the securitizing actor alone, like the Schmittian sovereign, is the only one capable to define and decide over the exception.¹¹ The role of the audience(s), the context, and the positions of power are minimized in a ‘one-way street’ securitizing movement where the audience only gives (or not) its approval. The context and the positions of power become, therefore, static elements helping legitimate the securitization only by providing it some *felicity conditions* (as Austin puts it). They are no longer equally bound co-participants in a complex social web of bargain and dispute, instead, a hierarchical disposition instantly reorganizes actors and audiences, empowered individuals and disempowered ones.

Consequently, with a Schmittian approach, securitization theory strays from the “*realm of debate and deliberation*” (an Arendtian conception of politics) and places itself, as Roe (2012) precisely summarizes it, in the realm of “*speed and silence*”. The theory becomes merely a technique of government based on the use of force, helping its critics to essentialize

securitization as a necessarily negative movement, inasmuch as it contributes to the complete abandonment or at least the disruption of democratic clear and accountable mode of politics.¹² As Huysmans (2008) correctly asserts, by rendering exceptionalism as the central concept of the political, Schmitt eliminates one of the fundamental categories of democratic politics, providing a simplified version of politics.

By reducing the political to a dichotomy of two antagonist forces (just like the beautiful and the ugly, the good and the bad in his words) Schmitt reduces the political to one single act: the act of distinguishing between these two aggregate figures. In the jargon of securitization theory, the Schmittian concept of the political demands a decisionist and foundational illocutionary act, which resembles a command.¹³

While Wæver (apud Roe, 7) encourages us to see “*securitization as what is done in the (collective) act*” – how can we see securitization as a social possibility in the everyday political life when the Schmittian interpretation of politics removes the sociological character of the theory? Schmitt presents a very narrow concept of the political which is mainly essentialist and excludent¹⁴ and hence places the securitization theory in a zero-sum framework. As Hannah Arendt (1961, 240) pointed out in one of her rare citations of Schmitt, “[*he*] recognizes clearly that the root of Sovereignty is the will: Sovereign is who wills and commands”.

Ole Wæver clearly remarked that securitization theory should not be interpreted through the lens of a Schmittian concept of politics. In his words, “[*securitization*] theory has a Schmittian concept of security and an Arendtian concept of politics¹⁵” (2011, 470). His article, however, does not develop this idea much further. The main problem with the Schmittian approach is the ontological obstacle it posits to the issue of desecuritization. For the Copenhagen School, desecuritization is a fundamental concept (Wæver 1998; Hansen 2012). The desecuritization process consists of removing a matter of the emergency status and transferring it to the ordinary procedures of bargaining within the political sphere.¹⁶

However, the desecuritization movement cannot be evaluated under the same basis as the securitization theory once was built around. Unlike securitization, the desecuritization is not a process conducted in two stages in which a speech-act presents an issue as non-threatening and suddenly the actors have the capacity to no longer perceive it as a security matter. In other words, desecuritization is not a rigid process that can be followed in order to “unmake” the securitization move. Instead, it is a complex social process engaged in a continuous struggle about the significance of events and where individuals and collectivities are constantly judging the facts of the political life. If we follow Schmitt’s concept of

the political, then there is no room for desecuritization, because erasing enemy/amity distinctions is equivalent to suppress the political. At this point, the Schmittian contribution is no longer capable of explaining Securitization Theory. In other words, in a Schmittian concept of politics, securitization would be the moment in which the sovereign decides; in an Arendtian description of politics, desecuritization would be the moment when audiences react through judgment, or, as Vuori (2011, 6) points, it would be a process by “*which security issues lose their ‘securityness’ and are thereby no longer restrictive by nature, as there is no need to repel threats, but become ‘open’ in an Arendtian sense*”.

The historical context in which Schmitt wrote his masterpiece *The Concept of the Political* cannot be forgotten as exceptionalism was not seen as an aberration but as proper replacement for failing liberal regimes. Nevertheless, the question today should be radically different. Do we live in Schmittian world? Or even more important: do we want to live in a Schmittian world? Citing Roe (2012, 12), “what kind of politics do we want?” That is why we turn to Arendt’s work.

A JOURNEY WITH ARENDT: EXPLORING CONCEPTS FOR THEORIZING ST

Like said before in this article, some authors cited Arendt as a potential theoretical inspiration for ST. However, this has not been developed systematically in the theory, leaving gaps about how and why Arendt can be helpful.¹⁷ Instead, Arendt has been what we call a “*silent presence*” in securitization studies. We make this statement based on passages by Buzan¹⁸ and Wæver in which they purportedly alleged that ST had an Arendtian inspiration, but without clarifying it much further.

In his article *Politics, Security, Theory*, Ole Wæver says that his “*general [concept of] politics is inspired by Hannah Arendt, because that which is narrowed down and constrained in the Schmittian security moment is necessarily a wider and different kind of politics*”. Rita Floyd summarizes how Arendt influenced Wæver:

Inspired by Hannah Arendt’s writings Wæver believes that politics should be done consensually and through dialogue and deliberation, as opposed to politics being a top-down process. Consequently, for him security policy too is viewed as an intersubjective process and is not decided by an individual actor or body (Floyd 2010, 50).

She goes on citing how Wæver conceived politics in an Arendtian fashion, bearing in mind the boundless character of our actions, the persuasive

function of the speech-act between agents, and the “*unconscious of language*’ where the word travels independently of the logical structures one wanted to contain in it” (Floyd 2010, 27):

[I]n order to avoid simply moving from objective to subjective – it should be stressed that since securitization is never (in contrast to Schmitt) decided by one sovereign subject but in a constellation of decisions it is ultimately inter-subjective (and truly political in an Arendtian sense) (Wæver 2014 apud Floyd 2010, 50)

Wæver (2014, 27) finally states that “*Securitization theory was built from the start on speech act theory, because it is an operational method that can be designed to protect politics in Arendt’s sense*”¹⁹. This statement is particularly interesting because Arendt’s thought is usually referred by her detractors as too idyllic or utopian, an unrealizable venture in modern politics. Balzacq (2014), for instance, sustains Arendt’s vision of the political as a “purified” version of politics, especially when she puts violence as an anti-political element.²⁰ But that does not mean her thoughts were disconnected from world affairs. Quite the opposite: no author matches the interest and engagement that Hannah Arendt devoted to the problems of violence and politics in the 20th century.²¹ As Arendt herself always answered her critics, she was not a philosopher detached from the world problems: instead, she always emphasized the difference between the philosophical tradition she drew from and her political theory focused on the concepts that many other authors before her had naturalized and instrumentalized (especially the idea of violence and freedom found in Hobbes, Locke or Marx and most of the modern political science). By separating the *vita activa* and the *vita contemplativa*, Arendt tackles the tension between politics and philosophy that for her started with Plato and plagued political thought throughout the XX century. Her extent works on Totalitarianism and the compendium of the *Crises of the Republic*, certainly are “practical” works where Arendt showed her acute perception on how politics could contribute to unveil some of the most important events of her time.

As Mrovlje (2014) asserts, Arendt’s political theorizing is much more a narrative approach to the political phenomena than a strict method of research and theorizing, with clear-cut procedures and concepts. What seems an unintelligible way to theorize is actually a “*commitment to illuminating and making sense of the plural, unpredictable and changing world reality.*” In the following section we will try to show some of the main concepts of her theory and try to relate them to the main concerns of contemporary debates of the securitization field.

Speech, Action and Judgement

What is the core concept of the political in Arendt's thought? Unlike Schmitt, Arendt never wrote a general theory of the political or a book where she summarizes her multifaceted writings and opinions. The closest she gets to a "general theory" of the political can be found in *The Human Condition* (1958), which she described as her *prolegomena*. Therefore, this shall be the starting point if we are looking to grasp the "essence" of her concept.

In *The Human Condition*, Arendt sets the three activities that define the human existence: labor (the biological life of man), work (the world of objects and human artifice),²² and *action* which "corresponds to the human condition of plurality" that is *the condition "of all political life"* (Arendt 1959, 7). Together, they form the *vita activa*, the very condition of all human existence. For Arendt, actions are the fundamental activity of the political because it is what constitutes identities between men. As she asserts, "*in acting and speaking, men show who they are, reveal their unique personal identities and thus make their appearance in the human world*" (1959, 179). Therefore, there is a performative character in Arendt's concept of action (Stritzel 2007), which emphasizes that political action depends on the existence of others, on the presence of audiences to be a meaningful action. "*Without the presence and acknowledgment of others, action would cease to be a meaningful activity. Action, to the extent that it requires appearing in public*" (D'Entrèves 2014). As Guzzini (2011) remarked, this performative characteristic is intrinsically a constructivist approach to the social reality.

The links to the Copenhagen School foundations are thus vivid. To the securitization theory the "*speech act in interesting exactly because it holds the insurrecting potential to break the ordinary, to establish meaning that is not already within the context - it reworks or produces a context by the performative success of the act*" (Buzan et al. 1998, 46). Throughout her texts, Arendt continuously associates action with speech. In *The Human Condition* (Arendt 1959, 179) she states that "*speechless action would no longer be action because there would no longer be an actor, and the actor, the doer of deeds, is possible only if he is at the same time the speaker of words*", which means that "*no other human performance requires speech to the same extent as action*" and, therefore, the political life. There is some debate whether action and speech are actually interchangeable concepts in Arendt's thought (thus having a common ontological identity); nevertheless, both are part of an indissociable relation for her conception of politics.²³ For Arendt, *action entails speech* as humans are only able to articulate and coordinate actions by the means of language, while *speech entails action*, in the sense that

speech itself is a form of performative speech-act that equals the political action (D'Entrèves 1994, 71).

Speech has three fundamental characteristics for Arendt: it connects *actors and spectators*, thus creating an audience; speech articulates the meaning of life (and actions) for a community of shared thoughts; and finally, speech is an extension of reason and judging, thus forming human motivation and behavior (Voice 2014). As Wæver remarked “the political conception of securitization theory is *inspired by Arendt, implemented through speech act theory*” (2014, 27).

Differently from Schmitt, who classifies the political as the distinctive action of separating enemies and friends, Arendt does not qualify the content of action. To complement the concept of action and the political, Arendt later developed the concept of *judgment*. For her, while action is the central category of political life, judgement is the faculty that responds to and evaluate actions (D'Entrèves 1994). Unfortunately, Arendt never fully developed her Theory of Judgment: the topic would have been the main issue of her book *The Life of the Mind*, which she was composing when she died in 1975. What were left about the Theory of Judgment are some fragments that are distributed among some of her articles in *Between Past and Future* (1961); her postscript *Lectures on Kant's Political Philosophy* (1992) and a small article entitled *Thinking and Moral Considerations: A Lecture* (1971). From these three fragmented sources we can extract her concept of judgment which can be synthesized as the “political ability [that] enables individuals to orient themselves in the public realm and to judge the phenomena that are disclosed within it” (D'Entrèves 2014).

What is interesting in her concept of judging is how the performance of judgment is divided into two models or phases: “one based on the standpoint of the actor, one based on the standpoint of the spectator, which are somewhat at odds with each other” (D'Entrèves 1994, 103). As Beiner states (Arendt 1992, 92), one acts with others, whilst one judges by oneself weighing the possible judgments of an imagined other (and not the “actual judgments of real interlocutors”). For her, judgment is an indispensable element that sustains shared senses of reality and truthfulness (Hayden 2014).

Judging is a concept which has affinities to the process of desecuritization: in judgement there is the potential of “emancipation” that many critical theorists emphasized on their works and writing. Through judgement individuals and collectivities could create conscience and hold a critical stance in front of political dilemmas, like security. Judging, thus, is a concept of the critical toolbox that may allow desecuritization to be successful or to at least create resistance against a securitization move. Judging and

critically thinking would be, therefore, the first step towards desecuritization. The faculty of judging operates especially on those situations – like an unexpected aggression – when traditional standards of interpretation collapse and the situation calls for new, quick responses from individuals and institutions (D’Entrèves 1994).

While acknowledging that judging is a faculty of the self, Arendt does not fall into a pure liberal idea of the idealized man of reason that only by rationalizing in his loneliness is able to illuminate the world with the sheer truth. Judgment, she argues, “*is not a prerogative of the few but an ever-present faculty in everybody; by the same token, inability to think is not a failing of the many who lack brain power, but an ever-present possibility for everybody*” (Arendt 1971, 445). For Arendt, the biggest (and realest) example of how judgment can fail is the experience of totalitarianism (Arendt 1973). Once again, Arendt takes her abstract conceptualization of judgment and confronts it with the scenario of “real politics”: the capacity of thinking does not mean that human agents will make “correct” judgments. Instead, she affirms that judgement is usually formed by prejudices that are the background opinion that form the ordinary discourse and context of our daily lives²⁴ (Hayden 2014). That is possible because discourse, for Arendt, is a matter of persuasion that appeals to reason just as it appeals to emotions and sensations, including fear and insecurity (Teles 2014, 99). In this sense, audiences may play an active role in securitizing a referent object instead of being passive or just “preys” of a securitization move, since their opinions²⁵ and “emotions” must be taking in account.

Most importantly, while for Schmitt “judging” who is the enemy and who is the friend is a faculty restricted to the sovereign, for Arendt, judgment is an activity that conforms the human condition. If we read securitization through this concept, then the process of securitizing cannot be a one-way road paved by one actor, but the degree of attachment of a speech-act can only be measured by how the audience judges one action. Thus, we should change the start of the analysis of securitization by first asking to *whom* a securitization move is addressed (Wilkinson 2005) and not only whether the audience accepts or not that discourse, but how the discourse is judged by multiple audiences. The two phases put by Arendt (from the standpoint of actor/audience) is much alike what Roe (2008, 615) translated into a “stage of identification” and a “stage of mobilization” in the process of securitization, highlighting that audiences are active agents that can actually provide judgments about the “security-ness” of an issue. Like Buzan et al. (1998, 31) alerted “*security (as with all politics) ultimately rests neither with the objects nor with the subjects but among the subjects*”.

From the perspective of the analyst, developing the relation between the theory of judgment and the securitization theory can be of great value to enhance empirical researches that do not necessarily start from the approach of securitization, but rather by retracing the strategies of desecuritizing agents. There is, however, a gap of temporality which differentiates securitization from desecuritization. In all securitization movements and especially in the macrosecuritization move (Buzan 2009), as the securitization of terrorism made by the US after 9/11, it takes time for divergent voices to be heard and echo through society. The images of the falling Twin Towers are powerful events that, read by an articulation of a security speech, led to the Global War on Terrorism. Even after 13 years after the attack on the Twin Towers, the discourse against terrorism is incredibly strong and constantly updated by other terrorist events that audiences (especially Western audiences) still see as an existential threat. To use an Arendtian concept, this rearticulation of the past is still very present today, and it is even facilitated by the recurrent images and powerful emotions that terrorist attacks create on audiences through the visual representations of mass media²⁶ (Hansen 2008). Nonetheless, concurrently, there have been a growing number of voices against these securitization attempts and not all securitization moves worked equally or were successful (Salter 2011). As one can easily perceive, only a few have triumphed: those discourses are entangled on a continuous struggle over the significance of events and the definition of political priorities and public policies. Applying the theory of judgment to (de)securitizing movements would also allow researchers to evaluate why and how some rule breaking policies to address the securitization of terrorism were accepted and some were not. As Bright puts it,

Empirical research has shown that a security situation can be generally accepted, yet individual rule breaking procedures which purport to tackle it still rejected. It would be difficult to claim, for example, that the threat of terrorism has not been securitized in many Western countries following the attacks of 9/11 (if it was not already). Yet a huge variety of different policies have been proposed to tackle this threat: not all have been accepted. Buzan and Wæver themselves have defined terrorism as a 'macro-securitization', a security threat which can connect to a huge range of more specific policies. But this raises the question of how this connection occurs, and how some policies succeed whilst others fail. (2012, 6)

One of the questions that are currently on the research agenda of ST is the discussion about when and how a securitization move ends and even if

one can make that distinction of pointing out the beginning and the finish line of a securitization process. Wæver (2014, 27) argued that “*politics takes place among people [...] because power only emerges when people act together; it basically consists of action directed to and dependent on the reaction of others not doing things directly*”. This “place” of politics in the “in-between” of people comes directly from Arendt. For her, actions are “boundless” which means that the consequences of a speech are “inherently unpredictable”. The speaker/actor does not have control of his own speech. She asserts that:

“Consequences are boundless, because action, though it may proceed from nowhere, so to speak, acts into a medium where every reaction becomes a chain reaction and where every process is the cause of new process. [...] Reaction becomes a chain reaction and where every process is the cause of new process. [...] Thus action and reaction among men never move in a close circle and can never be reliably confined to two partners” (Arendt 1958, 190)

This perspective on speech and action challenges the linear and step-wise dynamic of security construction that starts out with an actor (usually the state or the establishment) who construct a threat narrative (Wilkinson 2011, 94). Jutila (2006, 180) completes this idea by stating that in an Arendtian vocabulary, “*one can make an initiative, but such an initiative is always made on the condition of plurality and therefore almost never achieves its purpose*” or at least in the way that the original agent desired. If we follow Arendt’s concept, securitization can start at any moment, actually it is a continuum in the public sphere and thus, really hard to locate the precise microsociological place where it happens (Salter 2008). This has profound impact on the theory: the notion of power conceived in securitization becomes consistently more fluid. Similarly to a room with multiple mirrors and a flash of light, power is produced and reproduced in unlimited and infinite directions – power (in combination with speech) turns into a denser variable to the securitization process as it can spin throughout securitizing actors, audiences and given contexts. Rather than perceive securitization as a ‘one way street’ movement between the securitizing actor and the audience, the image we had with Schmitt’s concept of the political, Arendt’s contribution allows us to construct the securitization movement as a web of interactions where the same agent can play different roles (as a (de)securitizing actor or an audience) at the same securitization process. Just as actions, that for Arendt are boundless, the securitization movement also becomes boundless, working much like a network of nodes (epistemic communities, decision-makers, bureaucrats, media, civil society associations) that can be depicted as social fields in a Bourdieu’s conceptualiza-

tion of how agents behave and construct hierarchical positions that may vary contextually (Balzacq 2011). Thus, securitization should be studied as a process unfolding over time, involving continuous, contested meaning-making throughout different social fields.

For Arendt, the capacity to judge is an ideal-type political ability that depends on the capacity of individuals to express their opinions and have impartial information on the public realm. She also recognizes that the tragedy of modern society and contemporary politics is how public affairs are usually secluded in the mist of secrecy or *arcana imperii* – “the mysteries of government”. As she realistically acknowledges, “*Truthfulness has never been counted among the political virtues and lies have always been regarded as justifiable tools in political dealings*” The major point here is that, even if Hannah Arendt political concept and normative propositions may seem hardly pragmatic or achievable, she actually has a very pungent argument about the problem of modern politics and how the main challenge of our times is precisely to retake their citizenship of and to actively participate and exert judgement about political events. This normative dimension can be implicitly noticed in the foundational commitment of securitization theory that had as its primary commitment the goal to remove security problems from the secluded realm of the military and diplomatic “high politics” – the *arcana imperii* of modern bureaucracy - and to reintroduce it as political problems that actually need to be debated and deliberated in the ‘public sphere’. As the first paragraph of the *New Framework for Analysis* (1998, 1) states: “[*securitization theory*] approach is based on the work of those who for well over a decade have sought to question the primacy of the military element and the state in the conceptualization of security”. The difficult task of ST is to define who says what, who influences who, and what is the multiple meanings threats and risks in a world that the word *security* has become an echo in-between the multitudes of people.

Audiences

In securitization theory, to be successful, the securitization move must be accepted by the audience. This is a main point of the theory, but it has been under-theorized in its foundational texts. Léonard and Kaunert (2011) showed how the role of audiences is vague and contradictory in the theory, especially the absence of a clearer definition of what constitutes the audience and how it accepts (or rather how it manifests its acceptance) of the securitization discourse.

Audiences can assume multiple forms depending on the context and on the empirical analysis of each research.²⁷ Many questions arise when

trying to define the form of audiences: does the securitizing agent chooses the audience that he speaks for? Does the audience is created or only appears after the speech-act is externalized? Are audiences just passive or are they important nodes of the “network of securitization”? These questions show how the definition of the audience is a delicate step in empirical research in ST studies.

It is particularly interesting how the theme of audiences appears in Arendt’s essay *Lying in Politics*. In this text, one of the best examples of Arendt’s “engaged” writings, she delves into the Pentagon Papers used by the US administration to justify the American intervention in Vietnam, thus drawing the conclusion that those documents were a deliberate attempt to manipulate public opinion and the Congress in order to legitimize an invasion of the Southeast country. In order to achieve this goal, Arendt argues that the Pentagon Papers showed a defactualized version of the reality, carefully orchestrated by the:

Problem-solvers who indefatigably prepared their scenarios for ‘relevant audiences’ in order to change their states of mind – ‘the communists (who must feel strong pressures), the South Vietnamese (whose morale must be buoyed, our allies (who must trust us as ‘underwriters’) and the US public (which must support the risk-taking with US lives and prestige’ (1972, 19).

In *Lying in Politics*, Arendt recurrently uses the concept of audiences, constructing a powerful critique of how the ‘support’ for the war was built by a network of official speeches, policy papers, official documents and media images. Throughout the text, these *contextual* audiences emerge through the connection established between actor and spectator after the utterance of a speech act. The audience is thus perceived as an active actor within the securitization process as it shapes securitizing actor’s speech act before and after the utterance – their co-constitution is therefore apparent. In her words, “the liar [or the actor *per se*] has the great advantage of knowing beforehand what the audience wishes or expects to hear” (1972, 6). In the writings of *Lying in Politics*, Arendt presents a tangible idea of audience.

From this text, we can extract some important insights of how audiences behave and what constitute them. Here, Arendt works the idea of how the Pentagon actively pursued to convince the Congress and the President, plus winning “the minds of people” in order to invade Vietnam. According to her:

(...) lying statements consistently violated the astoundingly accurate factual reports of the intelligence community (...). The crucial

point here is not that the policy of lying was hardly ever aimed to the enemy (...), but was destined chiefly, if not exclusively, for domestic consumption, for propaganda at home, and especially for the purpose of deceiving Congress (1972, 14)

Along with the consideration of an internal audience as more important than the enemy itself, Arendt presents another thoughtful insight about the audience – the President, a purportedly strong agent within the decision-making process and, therefore, an allegedly securitizing actor, is also considered to be part of an audience. In what we might call her “case study” of the Vietnam War, the President of the US was “oddly enough, the only person likely to be an ideal victim of complete manipulation” (1972, 9). Here, there is no beforehand inference of acting political men or states to be necessarily securitizing actors and democratic national or international decision-making spheres to play the audience role.

Her essay is interesting as it defines the interplay role that *bureaucratic* agencies have in democratic societies. They are, at the same time, a self-referent audience empowered by their domination of scientific arguments and domination of “facts²⁸” (Berling 2011) that use “*the modern arsenal of political theory [and science] – the game theories and system analyses, the scenarios written for imagined audiences*” in order to force these audiences into “*mutually exclusive dilemmas*” (Arendt 1972, 12). Many recent authors have emphasized the role of these technical elites²⁸ (Cavelty 2014) and their role as “*risk managers*” (Aradau et al. 2008) creating a political field based technicalities. They are thus empowered by their “knowledge” while they swiftly gain leverage against those audiences that contest the securitization move, but do not possess the same “credentials” that these professionals do. As Arendt competently shows in *Lying in Politics* shows, these empowered agents are rapidly increasing in a world concerned with the daily management of risk, causing the slowly reduction of the public sphere vis-à-vis the increasing domain of the *arcana imperii* that remove political issues out of the deliberative and open arena of democratic policies into the realm of secrecy and professional management.

What is particularly interesting in her argument in *Lying in Politics* is how the Pentagon bureaucracy is viewed, to put it in the jargon of ST, in terms of a securitizing actor and an audience simultaneously. Like Stritzel (2007, 363) pointed out, speaker-audience relations are a complex feature in the theory and most of the times it is not easy or not even possible to “*figure out clearly which is audience is, when and why*”. He shows that the positional power of actors matter, but also their embeddedness in existing discourses is crucial to understand the complexity of the network of

speech-acts. In a similar fashion, Arendt curiously argue that the Pentagon Papers were so deceitful, that the general public in the US had a clearer picture of the situation in the Vietnam than the bureaucrats in Washington.

The problem has been formulated in a similar way by Balzacq (2011) which distinguished called *empowered audiences* from the general public or what Huysmans (2006) saw as the conflict and articulation between elite and public discourse in the formulation of policies and decisions. The problem of audiences, added the problem of how public opinion can be influenced by mass media visual representations of risk, fear and violence (Hansen 2011), it may seem that individuals are absolutely powerless when confronted with the “reality” of security problems. But to assume that audiences are simple “silent majorities” who are supposed to watch the scenarists’ productions” (Arendt 1972, 35) is to simply deny agency to a wide range of actors that strand out of the decision-making circle. Academia, whistle-blowers, dissident decision-makers, and, more importantly, the “victims” of securitization, among a wide range of possible audiences and “othernesses”, there would be simple recipients of political orders and political control. Thus, there would be no way-out of securitization.

Besides her contribution to the audience’s theme, in *Lying in Politics* Arendt’s also contests what could be the ultimate aim of a securitizing movement. In her ‘case-study’ about the Vietnam War, she affirmed that the US objective was “*neither power nor profit*” (1972, 17) (nor survival if we recall the Schmittian influence in ST) but rather the mere maintenance of its image of omnipotence and worldwide position of leadership.³⁰ Arendt opens, therefore, the logic of a security speech-act that can be used as a means to divergent ends not necessarily related to the friend/enemy survival mode of politics – interests of any kind can be made into a security utterance in order to invoke audience’s attention that shows that securitization is not only a distinction between friend and foe, but a much more subtle theory that tries to unveil the complex dynamic of contemporary security discourses.

FINAL REMARKS

In this article we have suggested that even though Carl Schmitt presents some contributions to ST’s framework, his concept of the political actually cripples some of the theories potentials to explain the formation of security discourses (especially desecuritization) and, most importantly, affects the core normative proposition of the theory. On the other hand, Hannah Arendt can enhance both propositions. This is not something new, but that has been on the foundation of the theory although without

proper theoretical development. An Arendtian conception of politics and speech-act lies at the core of the theory and is, thus, an essential part to understand the theory's concepts and potentials.

The co-existence of speech and actor as the core essence of political life for Arendt is one of her central ideas used here to strengthen securitization theory's framework and privileges the idea of a perlocutionary speech act (with its intersubjective content) over an illocutionary act. By establishing these two variables as fundamentally indissociable ones, Arendt eliminates the former precedence of a securitizing utterance over the audience. This co-constitution and equality in importance and emphasis is extremely desired if one wants to assure ST's sociological character. Plus, through the theory of judgment researches can be commenced from a desecuritization perspective and thus provide necessary encouragement for emancipation studies. These two notions add up to the theory's quest to understand causality in the security field, while also maintaining a critical approach (a "responsibility" which is a deliberate political choice) (Wæver 2014).

This paper briefly explored some of Arendt's concept that seem undeveloped in the ST despite her "silent presence" in the theory from its very beginning. As remarked in the beginning of the text, this is just one of the possible interpretations that Arendt offers to deal with the contemporary problems of modern politics. And although Arendt is present in the theory, it is necessary to better assess how her concepts may work to advance empirical questions that stem from Securitization Theory contradictions and ambiguities.

REFERENCES

Agamben, G. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Meridian.

Aradau, C. 2004. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7:388-413.

_____. 2014. The promise of security: resilience, surprise and epistemic politics. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2 (2): 1-15.

Aradau, C., Lobo-Guerrero, L., Van Munster, R. 2008. Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction. *Security Dialogue*, 39: 147-154.

Arendt, H. 1958. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

_____. 1961. *Between Past and Future: Six Exercises in Political Thought*. New York: The Viking Press.

_____. 1970. *On Violence*. New York: Harcourt, Brace & World.

_____. 1972. *Crises of the Republic*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

_____. 1973. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace.

_____. 1978. Thinking and Moral Considerations: A Lecture. *Social Research*, 38 (3): 417-446.

_____. 1990. *On Revolution*. New York: Penguin Books.

_____. *Lectures on Kant's Political Philosophy*. 1992. Chicago: University of Chicago Press. Prefácio de Ronald Beiner.

Austin, J. 1962. *How to do things with words*. Oxford: Clarendon Press.

Balzacq, T. (Org.). 2011. *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge.

_____. 2014. The 'Essence' of securitization: theory, ideal type, and a sociological science of security. In: Balzacq, T. et. al. Forum: *What kind of theory – if any – is securitization?* Online, Available at: <<http://goo.gl/h2ovUE>>. Access: 04 Feb. 2015.

Benhabib, S. 2000. *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Behnke, A. 2006. No Way Out: Desecuritization, Emancipation and the EternalReturn of the Political – A Reply to Aradau. *Journal of International Relations and Development*, 9 (1): 62-69.

Berling, T. 2011. Science and Securitization: Objectivation, the authority of the speaker and mobilization of scientific facts. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 385-397.

Bigo, D. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27: 63-92.

Buzan, B. 2009. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. *Review of International Studies*, 35: 253-276.

Buzan, B., Weaver, O. 2009. Macrosecuritisation and security constellations:

reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35: 253-276.

Buzan, B., Weaver, O., Wilde, J. de. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Canovan, M. 1978. The Contradictions of Hannah Arendt's Political Thought. *Political Theory*, 6 (1).

_____. 1992. *Hannah Arendt: a Reinterpretation of Her Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cavelty, M. 2014. Breaking the Cyber-Security Dilemma: Aligning security needs and remote vulnerabilities. *Science and Engineering Ethics*, 20 (3): 701-715.

Chandler, D. 2008. The Revival of Carl Schmitt in International Relations: The Last Refuge of Critical Theorists? *Millennium Journal of International Studies*, 27 (1): 27-48.

Ciuta, F. 2010. Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security? *Security Dialogue*, 41 (2): 123-144.

D'Entrèves, M. 2014. "Hannah Arendt". The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Available at: < <http://goo.gl/m0zauK>>. Access: 02 Feb. 2015.

_____. 1994. *The Political Philosophy of Hannah Arendt*. London: Routledge.

Floyd, R. 2010. *Security and the Environment: securitization theory and US environmental security policy*. New York: Cambridge University Press.

Gad, U., Petersen, K. 2011. Concepts of Politics in Securitization Studies. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 315-328.

Guzzini, S. 2011. Securitization as a causal mechanism. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 329-341.

Habermas, J. 1977. Hannah Arendt's Communications Concept of Power. *Social Research*, 44 (1): 3-24.

Hansen, L. 2008. Visual Securitization: Taking Discourse Analysis from the Word to the Image. *49th International Studies Convention*, San Francisco.

_____. 2012. Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies*, 38 (3): 525-546.

Huysmans, J. 1998. The question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of horror in Political Realism. *Millenium Journal of International Studies*, 27 (3): 569-589.

_____. 1999. Know Your Schmitt: a godfather of truth and the spectre of Nazism. *Review of International Studies*, 25 (2): 323-328.

_____. 2006. International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Expection. *Security Dialogue*, 37 (11): 11-29.

_____. 2008. The Jargon of Exception – On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society. *International Political Sociology*, 2: 165-183.

_____. 2011. What's in an Act? On security speech acts and little security nothings. *Security Dialogue*, 42: 371-385.

Isaac, J. 1994. Oases in the Desert: Hannah Arendt on Democratic Politics. *American Political Science Review*, 88 (1): 156-168.

Jutila, M. 2006. Desecuritizing Minority Rights: Against Determinism. *Security Dialogue*, 37 (2): 167-185.

Klusmeyer, D. 2011. The American Republic, Executive Power and the National Security State: Hannah Arendt's and Hans Morgenthau's Critiques of the Vietnam War. *Journal of International Political Theory*, 7 (1): 63-94.

Léonard, S., Kaunert, C. 2011. Reconceptualizing the audience in securitization theory. In: Balzacq, T. (Org.). *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge, 58-76.

Mouffe, C. 1993. *The Return of the Political*. New York: Verso.

Mrovlje, M. 2014. Narrating and understanding. In: Hayden, P. *Hannah Arendt: Key Concepts*. London: Routledge.

Roe, P. 2008. Actor, Audience(s) and Emergency Measures: Securitization and the UK's decision to Invade Iraq. *Security Dialogue*, 39 (6): 615-635.

_____. 2012. Is securitization a negative concept? Revisiting the normative debate over normal versus extraordinary politics. *Security Dialogue*, 43 (3): 249-266.

Salter, M. 2008. Securitization and desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian air Transport Security Authority. *Journal of International and Development*, 11: 321-349.

- _____. 2011. When Securitization fails: the hard case of counter-terrorism programs. In: Balzacq, Thierry (Org.). *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge, 116-132.
- Schmitt, C. 2007. *The concept of the political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stritzel, H. 2011. Security, the translation. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 343-355.
- _____. Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, 13 (3): 357-383.
- Teles, E. 2013. *Ação Política em Hannah Arendt*. São Paulo: Discurso Editorial, 2013.
- Tjalve, V. 2011. Designing (de)security: European exceptionalism, Atlantic republicanism and the 'public sphere'. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 441-452.
- Villa, D. Hannah Arendt: modernity, alienation and critique. In: Calhoun, C., McGowan, J. (Org.). 1997. *Hannah Arendt and the Meaning of Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Voice, P. 2014. Labour, work and action. In: Hayden, P. *Hannah Arendt: Key Concepts*. London: Routledge, 36-51.
- Vuori, J. 2011. *How to do Security with Words: A Grammar of Securitisation in the People's Republic of China*. University of Turku.
- _____. 2008. Illocutionary Logic and the Strands of Securitization: applying the Theory of Securitization to the Study of Non-democratic Political Orders. *European Journal of International Relations*, 14 (1): 65-99.
- Wæver, O., Greenwood, M. 2013. Copenhagen-Cairo on a roundtrip: A security theory meets the revolution. *Security Dialogue*, 44 (4-5): 485-506.
- Wæver, Ole. 1998. Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, R. *On Security*. New York: Columbia University Press.
- _____. 2004. The Ten Works. *Tidsskriftet Politik*, 7 (4).
- _____. 2011. Politics, security, theory. *Security Dialogue*, 42 (4-5): 465-480.
- _____. 2014. The Theory Act: Responsibility and exactitude as seen from securitization. In: Balzacq, T. et. al. Forum: What kind of theory – if any – is securitization? *Online*. Available at: <<http://goo.gl/h2ovUE>>. Access: 04 Feb. 2015.

Williams, M. 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47: 511-531.

Wilkinson, C. 2001. The limits of spoken words: from meta-narratives to experiences of security. In: Balzacq, T. (Org.). *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge, 94-115.

Willis, S. 2005. *Portents of the Real: a Primer for post 9/11 America*. New York: Verso.

NOTES

1. This paper is located in *one of the three debates* that Waever proposes to systematize the current state-of-the-art in securitization studies: the “political securitization practices”, the politics of securitization theory” and “the political in securitization analysis”. We will focus on this third element, trying to understand how Hannah Arendt can help to enhance our understanding of the basic assumptions found explicitly and implicitly on securitization theory.
2. As this paper deals mainly with metatheoretical questions and tries to establish a position on the current debate over the content of the political, a previous warning may be necessary. This article obviously advocates for an Arendtian concept of politics instead of a Schmittian one. This should not be read, however, as if these two authors represent the good and the bad, respectively, as part of the specialized bibliography seems to do. This misperception may be influenced by the roles that both these great writers had on the affairs of their times. In order to fully understand their views of the world, one cannot dissociate an author from its personal experience. However, that does not mean that one should discard the whole content of this or that thinker based solely on their deeds. As Huysmans warned (1999), every time that Schmitt is invoked, it is inevitable that his legacy as the *Kronjurist* of the Nazi regime will come forward. Although we believe that Schmitt’s biography is important to understand the context that influenced his theory (especially his predilection to exceptionalism as the instrument of sovereignty), this should not automatically delegitimize the richness of his thought. The same goes for Hannah Arendt, but in a different fashion. Arendt occupies a more “comfortable” position amongst public opinion and scholarship, especially because of her works on totalitarianism and the famous and provocative text of *Eichmann in Jerusalem*. Yet, as Villa (1997) correctly pointed out, the thought of Hannah Arendt has also been subject to an intense dispute over its significance. For example, while many see Arendt as a democracy champion - like Habermas (1977) or Benhabib (2000) -, some scholars read her ideas as elitist, exaggeratedly liberal, or, more surprisingly, as antidemocratic (see Isaac 1994; and Arendt 1990, 272-281). Therefore, when dealing with these authors, many (re)interpretations are possible. What we will try to do is to analyze both contributions bearing in mind their usefulness and academic value to explain the elements in Securitization Theory.

3. Of these authors, Huysmans is the one who dedicated the most effort to understand the problem of Schmitt's exceptionalism. While acknowledging some resemblance between ST and Schmitt's writings, Huysmans also showed the potential flaws and problems with that concept. In his texts, he pointed out that (2011, 381) "conceptions of the political based on the paradox of the act should not be simply reduced to a Schmittian-inspired conception of sovereignty".
4. Even Williams (2003, 515) was careful enough to warn that Securitization Theory is not "wholly Schmittian", the subsequent debate has many times turned to Schmitt as the cornerstone of the theory.
5. Not many authors have tackled what the exceptional state is or what would be the performative effects of the exception. The concept seems to be embedded in a juridico-institutional tradition of reading sovereignty as the paradox of being inside and outside the juridical order at the same time (see Agamben, 1998, Chapter 1). But one should ask "*What do claims of exceptionality do politically?*" (Huysmans 2006). We believe that one possible answer for this questions is that exceptionality occurs when *an audience accepts to give up something* (like their freedom of speech or freedom of movement) in exchange for "more" security. Therefore, the exceptional move requires a *trade-off* between the audience and the securitization actor. One good example of this concept is the long-debated Patriot Act, approved after 9/11, which tolled constitutional rights of the American audience (although that did not give the US President unlimited powers in a Schmittian fashion). The concept of exceptionality, therefore, *is contextual* just as the *speech-act* is. One interesting feature of this idea is how an audience desire for "more" security can impact on the liberties and rights of other collectivities like recent works on the securitization of immigration, securitization of cyberspace or the securitization of the environment demonstrate.
6. In other words, this turns securitization a routinized practice and a policy toolbox for security affairs, rather than a critical concept to deconstruct security discourses.
7. See also Roe (2012) for a more acute theoretical debate on the limits of exceptionalism in Securitization Theory, and Ciuta (2010) for an empirical example about the "*constant presence*" of security issues instead of "*intransient essence of security*" affairs.
8. The argument here follows a close relationship of the diagnosis portrayed by Giorgio Agamben (1998) on how the state of exception is turned into the rule of government in modern societies. His perception on this issue is based in a mixed conceptualization that draws from

Schmitt, Arendt and Foucault. He explicitly relies on Arendt, who, according to him, foresaw how totalitarian regimes turned exception into normal politics. Indeed, in one of the most interesting passages in *The Origins of Totalitarianism* (1963), Arendt confronts this problem: “Raison d’état appeals - rightly or wrongly, as the case may be - to necessity, and the state crimes committed in its name [...] are considered emergency measures, concessions made to the stringencies of Realpolitik, in order to preserve power and thus assure the continuance of the existing legal order as a whole. In a normal political and legal system, such crimes occur as an exception to the rule and are not subject to legal penalty [...] because the existence of the state itself is at stake, and no outside political entity has the right to deny a state its existence or prescribe how it is to preserve it. However - as we may have learned from the history of Jewish policy in the Third Reich - in a state founded upon criminal principles, the situation is reversed. Then a non-criminal act (such as, for example, Himmler’s order in the late summer of 1944 to halt the deportation of Jews) becomes a concession to necessity imposed by reality, in this case the impending defeat. [...] Can we apply the same principle that is applied to a governmental apparatus in which crime and violence are exceptions and borderline cases to a political order in which crime is legal and the rule?”

9. ‘As Guzzini pointed out (2011, 335): “it is not a generic friend-foe distinction but embedded self-other understandings that predispose political discourses, public opinion and hence also the receptivity of the wider public to certain political moves”. In other words, securitization cannot be regarded simply as the utterance of the sovereign.
10. This distinction comes from Austin’s (1962, 101) perception of the three types of acts within a speech act: the locutionary act is the utterance of an enunciate that have a given sense and reference, as expressed in the sentence “he said to me to ‘shoot her’”; the illocutionary act is also the utterance of an enunciate with a given sense and reference, but it contains a performative force, as presented in the sentence “he urged (or advised, ordered, etc) me to shoot her”; the perlocutionary act is a utterance of an enunciate with performative sense and force and, especially, the type of act that shows the concrete inner effects of this same utterance, as we can identify in the sentence “he persuaded me to shoot her” (Austin 1962, 101). From Austin’s perspective, the three types in combination forms the total meaning of a speech act.
11. It is important to add there has been a growing debate between the illocutionary or perlocutionary character of the speech-act. Wæver (2014) has defended that the theory is based on the idea of illocu-

tionary act that draws not from Austin, but from Searle's work. He argues that by separating action and speech, Austin's description of the *speech-act* cannot satisfy the ontological premises of the theory. He defends, therefore, a different conceptualization of the illocutionary act, claiming that it is the only way that the ST can sustain itself as a theory that allows for systematic investigation of social mechanisms of the securitization process. On the other side of the debate, Balzacq (2011, 2014) emphasizes how the perlocutionary act allows for a more sociological approach to the problem of securitization, drawing from a Weberian perspective of human agency. This recent debate shows that they may be more than one theory of securitization, with different ways of theorizing and operating different types of methodologies. In this case, we tend to agree with the position that ST needs a sociological approach and that the original proposition of Hannah Arendt's philosophy embedded in the theory favors a reading of the *speech-act* as a perlocutionary one.

12. As Aradau (2004, 392) stresses, securitization therefore leads to a "*disruption – or indeed complete abandonment – of open and accountable government. In other words, securitization is bad for democracy*". It should also be noted that Hannah Arendt, in her last years, made continuous references to what she called an excessive empowerment of the Executive branch in the United States by the constant use of the "national security" discourse and how it undermined the republican vocation of the country. For a comprehensive reading on this subject, see Klusmeyer, 2011.
13. Vuori (2008) makes a similar argument about the illocutionary character of securitization process in authoritarian governments.
14. In Aradau's (2004; 2008) work on security and emancipation, her main critique to this Schmittian notion of the political in securitization is that its exclusionary character divides the political community between those who can belong to it and those who cannot. What strikes us, and possibly other readers of securitization theory, is how Schmitt has been used by a wide range of post-structuralist and critical studies. As Chandler (2008) points out, much of this revival of Schmitt in international relations is about the crisis of critical theorizing than the relevance of Schmitt *per se*. While we acknowledge the importance of Schmitt's work, we argue that Schmitt is (and cannot be) the answer for the flaws in Securitization Theory.
15. Or, as Gad and Petersen (2011, 320) point out: "Rather, it is the Copenhagen School's concept of security that resembles Schmitt's concept of politics"

16. For a good conceptualization on how desecuritization might work, see Hansen, 2012 and what she characterizes as four typologies of desecuritization: stabilization, replacement, reticulation and silencing.
17. Or why it cannot. See Stritzel (2011) for a critic about the “performative” character of Arendt’s theory of action applied to ST.
18. For example, Buzan et al. (1998) only say that the original idea of the theory is located somewhere between concept of politics of Hannah Arendt and David Easton.
19. As a way of reconquering the agency of individuals in the public realm, thus removing security of the secluded realm of military affairs.
20. There are many interesting critics about Arendt’s concept of the political. Among the most interesting, see Habermas (1977) who criticizes her for not grasping problems of structural power or Canovan (1978 apud D’Entrèves 1994) who sees Arendt’s rejection of representative democracy (in favor of a system of councils) as “wildly utopian”.
21. Arendt’s formation on classical philosophy and her unorthodox scholarship reinforce that idea.
22. “*The labor of our bodies and the work of our hands*” (Arendt 1959, 79).
23. An idea that she explicitly draws from Aristotle who characterized man as a political being endowed with speech (Arendt 1990, 19).
24. Arendt makes further differentiation of what would be an “ideal” type of judgement, one based in the agreement of others through persuasion and justification arising from a critical exam of the context (Hayden 2014). Here, Arendt’s considerations are very similar to Habermas’ theory of communicative action as both authors are driven by the paradoxes of modernity.
25. For Arendt, opinion is a distinctive element of political life and should not be mistaken with *common sense*. For her, there is an antagonism “between *rational* truth and well-grounded opinion, since the former does not allow for debate and dissent, while the latter thrives on it. Arendt’s defense of opinion must therefore be understood as a defense of political deliberation, and of the role that persuasion and dissuasion play in all matters affecting the political community. Against Plato and Hobbes, who denigrated the role of opinion in political matters, Arendt reasserts the value and importance of political discourse, of deliberation and persuasion, and thus of a politics that acknowledges difference and the plurality of opinions” (D’Entrèves 2014). It is curious how for Arendt the presentation of blunt facts can actually work as a way to impose an opinion. This can be seen in the field of security in the light of a groundbreaking event that is presented as an undeniable threat or insecurity (for example, the recurring images of the

- falling Twin Towers). For an interesting essay on how “real” facts influence the construction of discourses see Willis, 2005.
26. Arendt herself distrusted public opinion in an age of mass media and “spectacle”. She stressed that valid opinions could only arise from the debate among individuals which should have access to unbiased information. Only by confronting different points of views it that an opinion could be informed. This tension persists stronger than ever especially by the daily bombardment of images, polls, surveys that try to conquer and direct public opinion emotions and reason.
 27. An illustrative example of this trend is the numerous works about the securitization of terrorism after 9/11. Some of them focusing on deliberative instances in the US and the Security Council (Motta 2014) or other national parliaments outside the US, some focusing on the reaction of the public opinion, or other works focusing on the reactions of defense and security agencies on the subject (Salter 2011).
 28. “*Shared techniques [...] translating qualities and contents into quantities and numbers with which calculate outcomes*” (Arendt 1972, 36).
 29. Also see Salter, 2008 and his differentiation of popular, elite, technocratic and scientific audiences.
 30. Vietnam War is not the sole example of non-security issues turned into a securitization utterance logic. Iraq intervention in 2003, for instance, was also manipulated as a question of survival.

SECURITIZAÇÃO E A POLÍTICA: CONTRIBUIÇÕES DE HANNAH ARENDT

RESUMO

Nos últimos anos, muitos estudiosos interessados na Escola de Copenhague (EC) viraram-se para os trabalhos do cientista político alemão Carl Schmitt, a fim de fortalecer os fundamentos filosóficos da teoria, especialmente o conceito disputado de exceção. Schmitt é uma contribuição singular e importante para o debate; no entanto, a sua definição da política traz um conceito de securitização mais conservador e unilateral, como a política só fosse explícita em momentos de exceção. Nossa idéia neste breve artigo é apresentar uma contribuição para essa discussão vinda de uma perspectiva menos considerada: as obras e os escritos de Hannah Arendt. Vamos examinar como suas idéias para a política e a exceção podem lançar uma luz sobre as mesmas questões que Schmitt parece ser impreciso. Acreditamos que trazer Hannah Arendt para o debate oferece uma compreensão diferente dos problemas fundamentais do conceito de securitização e aumenta o apelo normativo da teoria para uma base mais ampla e mais sofisticada, abrindo novos caminhos para a pesquisa e discussão no âmbito do quadro da Escola de Copenhague.

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais; Securitização; Estudos Críticos de Segurança; Hannah Arendt.

ABSTRACT

In the past few years, many scholars keen to the Copenhagen School (CS) turned to the works of the German political scientist Carl Schmitt in order to strengthen the philosophical foundations of the theory, especially the disputed concept of exception. Schmitt is a singular and important contribution to the debate, however his definition of the political makes securitization concept more conservative and a more unilateral event as politics would only be explicit in the exception spectrum. Our idea in this brief paper is to present a contribution to this discussion coming from a less considered perspective: the works and writings of Hannah Arendt. We will examine how her ideas towards politics and the exception can shed a light on the same issues that Schmitt seems to blur even further. We believe that bringing Hannah Arendt to the debate offers a different understanding of the foundational problems of the securitization concept and enhances the normative appeal of the theory towards a broader and more sophisticated base, opening new paths for research and discussion under the framework of the Copenhagen School.

Keywords: International Relations Theory; Securitization Theory; Critical Security Studies; Hannah Arendt.

Recebido em: 10/05/2016. Aceito para publicação em 10/06/2016.

A Sociologia Funcionalista de Florestan Fernandes, os Tupinambás e as Novas Guerras

The Functionalist Sociology of Florestan Fernandes, the Tupinambas and the New Wars

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 53-67
ISSN 2358-3932

ALBERTO MONTOYA PALACIOS JR.

O debate sobre as “novas guerras” nas Relações Internacionais (RI) trouxe questionamentos sobre a consistência dos recortes teóricos clássicos, notadamente centrados no Estado, para a análise dos conflitos armados internacionais do período pós-Guerra Fria. Em especial, aqueles envolvendo atores de natureza não estatal, tais como “organizações terroristas”, grupos paramilitares, redes de máfia e narcotráfico, senhores da guerra e “grupos tribais”, chamaram a atenção de analistas como Mary Kaldor (2004, 2008a, 2008b), Kalevi Holsti (1996, 2000, 2004), John Keegan (2006), Martin van Creveld (1991, 2004), Barry Buzan (2012), Mohamed Ayoob (1995), Herfried Münkler (2005) e Geoffrey Parker (2009). Para estes, ditos fenômenos impuseram a necessidade de o campo teórico das RI, que aborda a Segurança e os Conflitos Internacionais, ser renovado por intermédio do diálogo com outras Ciências Sociais, máxime a Sociologia e a Antropologia.

Seguindo tal sugestão de diálogo, e enfocando as experiências de guerra não estatal no contexto ameríndio, divisamos a análise da “Função social da guerra na sociedade Tupinambá”, elaborada pelo sociólogo brasileiro Florestan Fernandes como tese de doutoramento em Ciências Sociais (Sociologia) pela USP em 1951, publicada pela primeira vez em 1952. Apesar da distância cronológica desta obra para com o debate contemporâneo das RI, a análise de Florestan apresenta consistência analítica e pontos de reflexão sobre a Sociologia e a Antropologia da guerra que, conforme cremos, podem ajudar a responder interrogantes suscitadas pelo debate das novas guerras.

Nessa linha, duas questões suscitadas pelas “novas guerras” podem ser iluminadas pela sociologia funcionalista de Florestan Fernandes sobre os

Alberto Montoya Palacios Jr. – Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP). Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing de São Paulo (ESPM-Sp). E-mail: moontoya@gmail.com.

tupinambás: primeiro, pode-se considerar como equivalentes, no plano analítico, a guerra de sociedades não estatais e as guerras estatais? Segundo, o fenômeno da guerra pode ser definido em sua essência como uma *continuação da política*, ou da *economia*, por exemplo? Para responder essas questões, dividimos nossa análise em três pontos principais: 1) a caracterização sociológica funcionalista da guerra; 2) a sociologia funcionalista de Florestan Fernandes e a abordagem clausewitziana da guerra: balanço de um diálogo; 3) a contribuição da sociologia funcionalista da guerra para o campo de estudo das RI.

CARACTERIZAÇÃO SOCIOLÓGICA FUNCIONALISTA DA GUERRA

O interesse primordial de Florestan Fernandes centrava-se nos índios tupinambás da costa brasileira quinhentista e seiscentista. Como eram reputados guerreiros e cujas fontes por ele compulsadas consignavam informações de que, para além de aguerridos, ditos nativos eram canibais, impôs-se ampliar seus estudos prévios de mestrado sobre a organização social dos tupinambás, para enfatizar especificamente os aspectos da guerra e do canibalismo em seu doutoramento. Antes disso, Fernandes publicou um artigo que pavimentava o caminho para a pesquisa, intitulado “Análise funcionalista da guerra: possibilidade de aplicação à sociedade Tupinambá. Um balanço crítico da contribuição dos cronistas” (Fernandes 2009), etapa intermediária para a sua tese sobre a “Função social da guerra na sociedade Tupinambá” (Fernandes 2006).

Conforme acreditava o sociólogo, o método funcionalista lhe forneceria vantagens para analisar a guerra por não ficar refém de recorrentes limitações das abordagens clássicas. De entrada, sentia que um *etnocentrismo ocidental* difundido impelia os analistas a definir a guerra seguindo “fórmulas civilizadas” e circunscritas às ideias e lógicas modernas de Estado e soberania; tal como definido por Bushnell em seu verbete sobre a guerra no *Dictionary of Sociology*, para quem a guerra é um tipo de conflito armado extensivo entre grupos humanos organizados, considerando-se a “si próprios como politicamente soberanos e eticamente habilitados para sustentar pela força seus direitos, que eles consideram bloqueados ou usurpados por seus oponentes armados” (Bushnell apud Fernandes 2009, 202-203).

De igual maneira, Fernandes se distanciou de outro funcionalista renomado, Bronislaw Malinowski, pelas ideias por este manifestadas em artigo sobre a guerra e a Antropologia em momento crítico – janeiro de 1941 –, durante a Segunda Guerra Mundial. Para Malinowski (1941), o conceito de guerra corresponderia apenas à “disputa armada entre duas unidades políticas independentes, por meio de força militarmente organizada, na

prosseção de uma política (*policy*) tribal ou nacional”. Esta fórmula, todavia, soava por demais limitada para Fernandes.

Por fim, o sociólogo coincidiria mais com o demógrafo Corrado Gini na desistência da pretensão de explicar a guerra por meio de um princípio geral ou causa universal, tal como a política ou a economia. Interessava-lhe considerar a guerra no contexto social em que se manifesta, isto é, como ela “penetra as demais esferas da vida social e como é por elas influenciada”, já que estes “são os dois problemas básicos da investigação sociológica” (Fernandes 2009, 206). Nesses termos, e dialogando com Georg Simmel, Fernandes considerará a guerra como uma forma de luta armada coletiva, que afeta e é afetada por outras esferas da vida social, emergindo como um *mecanismo e um tipo de socialização* que, no âmbito das relações entre grupos autônomos em guerra, culminaria em um *status quo* entre os agrupamentos armados – o reconhecimento de *igualdades hostis*.

No caso das sociedades ditas “primitivas” (não estatais), a guerra seria influenciada por um “*terminus a quo subjetivo*”: a importância dela no sistema de relações intergrupais decorre de ela ser uma das poucas modalidades conhecidas de relações com os estranhos, os estrangeiros. A guerra assumiria a sua forma típica de uma *relação social*. Enquanto tal, necessita de normas e regras (por exemplo, o *jus in bello*), sem as quais os combates não poderiam ocorrer entre os beligerantes, reciprocamente iguais entre si (*hostis*). Ao revés, para o interior do grupo, o estado de guerra “exerceria nas relações domésticas, uma ação galvanizadora, que favorece a coesão interna, eliminando ou neutralizando as divergências sociais e grupais” (Fernandes 2006, 206).

Os efeitos socializadores da guerra são marcantes nas relações *inter e intrassocietárias*. No último caso, corresponderia, de um lado, à “*solidariedade intragrupal*”, de outro, na organização das personalidades dos atores e à sua “*belicosidade grupal*”, o desejo de guerrear, de vingar, matar, pilhar ou destruir os inimigos. A *solidariedade intragrupal* é uma forma de exaltação do *Nós coletivo* contra os outros, os de fora, os estrangeiros, os inimigos. Esse efeito não é automático e livre de distúrbios, pelo que possivelmente haverá manifestações inconformistas e frustrações sociais sobre os ideais coletivos de unidade frente aos “inimigos”.

Para compreender esse recorte contextualizaremos o fenômeno social da guerra relacionando-os aos conceitos de *fato social total* e *sistema de prestações totais* (Lévi-Strauss 2008, 25). Em ambos os casos, o fenômeno é entendido pela maneira como afeta e é afetado pelas diferentes esferas do social. Em sua “Introdução à obra de Marcel Mauss”, expoente funcionalista que usou com maestria esses conceitos, o antropólogo Lévi-Strauss depura que o fato social total, nesta corrente metodológica, abarcaria uma

abordagem tridimensional dos fenômenos: faz coincidir uma dimensão sociológica, em seus aspectos sincrônicos; uma histórica ou diacrônica; e uma fisiopsicológica. A crença é a de que essa tríplice aproximação poderá realmente ocorrer somente nos indivíduos. Tal postura analítica seria profícua, pelo motivo de que o fato social total não implica apenas que “tudo o que é observado faça parte da observação, mas que o próprio observador, da mesma natureza que seu objeto, seja ele mesmo uma parte de sua observação” (Lévi-Strauss [1950] 2008, 25).

O conceito de *fato social total* aplicado ao âmbito das relações intersociais à mão armada, sobrejamente a guerra tupinambá e de outros povos, seria uma espécie de *prestação total de reciprocidades*. O elemento fundante do sistema de *prestação da dádiva* é um trinômio de obrigações e expectativas de comportamento social ideal, melhor dito, de reciprocidade disposta em *dar-receber-retribuir*. Nessas relações de reciprocidade há doadores, donatários e uma “dádiva” que circula nas trocas entre os grupos. A troca e a circulação não é restrita apenas aos bens materiais ou de utilidade econômica, pois a dádiva pode assumir a forma de hospitalidade, cordialidade, serviços militares, mulheres, danças, festas, cativos de guerra, etc. Importa mais o valor simbólico, muitas vezes intrínseco ou imanente à dádiva, do que o valor econômico utilitário atribuído ao que é trocado; como é o caso do “*Hau*”, elemento mágico imanente às dádivas dos trobiandenses e que impunha o imperativo ao objeto, chamado de *taonga*, de circular entre os contratantes. As pessoas presentes no contrato não seriam os indivíduos propriamente, mas pessoas de categoria moral e coletiva: clãs, famílias, tribos, por exemplo. A *prestação total* seria marcada pela manifestação difusa e ao mesmo tempo contundente do sistema de prestações, ficando a sua observância e cumprimento pelas partes entre a voluntariedade e a obrigação social (Mauss 2008, 191). O ponto que intrigava Mauss sobre o fenômeno da prestação total era a manifestação difusa e ao mesmo tempo contundente do sistema de prestações, ficando a sua observância e cumprimento pelas partes entre a voluntariedade e a obrigação social:

[...] essas prestações e contraprestações são feitas de uma forma voluntária, por presente, regalos, embora sejam, no fundo, rigorosamente obrigatórias, sob pena de guerra privada ou pública. Propusemo-nos chamar a tudo isso de *sistema de prestações totais* (Mauss 2008, 191, grifos no original).

Considerando a falência dos ajustes de comportamento ao sistema de prestações, negando-se a dar, a receber ou a retribuir as dádivas, a reciprocidade perturbada poderia fomentar antagonismos que redundassem em guerra privada, a ponto de cingir as parentelas e causar deslocamento

geográfico de novos grupos sociais; ou em guerra pública, isto é, intersocietária entre os contratantes autônomos.

À parte da possibilidade de guerra por falência no sistema de prestações, como no caso do *Kula*, Mauss identificou nas festividades *Potlatch*, dos nativos do noroeste americano, um tom acentuadamente competitivo e intrínseco potencial violento àquela manifestação de prestação total. Nessas festividades, a própria rivalidade e possibilidade de guerra conformam uma modalidade de relação de reciprocidade intersocietária. Entre os sistemas mais “elementares” de reciprocidade, partindo da *prestação total* até os de *tipo agonístico*, como o *Potlatch*, haveria um gradiente de rivalidade e violência passível que variaria de acordo com as diferentes manifestações socioculturais das *prestações totais*, como nas Américas, África e Oceania (Mauss 2008, 194).

Observando esses fatores, Fernandes caracterizou social e sinteticamente o fenômeno da guerra, ajustando-o aos critérios de Corrado Gini, da seguinte forma:

A guerra constitui um estado das relações de conflito entre duas ou mais sociedades, provocado por comoções virtuais ou reais no sistema de relações intersocietárias, ou determinada pela ausência deste, em que os ideais coletivos de segurança, definidos ideologicamente, projetam-se nas personalidades dos indivíduos em ação, compelindo-os a se submeterem, a aceitarem ou a desejarem a contenda armada na qual se empenham direta ou indiretamente de modo organizado (Fernandes 2009, 209).

De maneira mais acurada, o sociólogo esclarece que sua definição se ajusta, logicamente, a quatro considerações adicionais:

1) a definição tanto pode ser aplicada à descrição do fenômeno em uma sociedade tribal, como a dos tupinambás, em que a guerra promovia a distensão das emoções coletivas sem, no entanto, lograr o estabelecimento de condições de consenso, quanto à descrição do fenômeno em sociedades do tipo ocidentais, em que isto é conseguido ao mesmo tempo que se fixa o poder relativo e recíproco de supremacia das sociedades beligerantes;

2) o caráter dinâmico do estado de guerra é ressaltado, sem referência, entretanto, à duração do mesmo (esta é um atributo indeterminável sinteticamente, pois varia de sociedade para sociedade, podendo ser reconhecida e qualificada de três modos distintos, como “permanente”, “periódica” e “transitória”);

3) a definição abrange exclusivamente as relações intersocietárias “à mão armada”: os fenômenos societários de “luta armada” que resul-

tam das relações de conflito entre segmentos sociais de uma mesma sociedade, designados de forma analógica por alguns autores como “guerra civil”, “guerra de classes”, etc., foram excluídos da caracterização; do mesmo modo, foram igualmente excluídas da caracterização todas as relações de conflito intersocietárias cujo reajustamento pode se processar, por meios espontâneos ou jurídicos, sem recurso ao emprego organizado da contenda armada, “com objetivos públicos ou quase públicos”.

4) Por fim, não especifica quais os fatores sociais, como a “economia”, a “religião”, a “política”, que determinam o *estado de guerra*; ao contrário, estabelece como critério básico de investigação a pesquisa da importância desses fatores, isoladamente e em conjunto, na motivação da guerra em sociedades particulares (isto é, em que medida e de que forma os desequilíbrios operados no sistema de relações intersocietárias, ou a necessidade de criação deste sistema, vinculam-se aos fatores sociais enumerados) [...]

[...] pelo menos no estado atual do estudo do problema é muito mais conveniente considerar a guerra como parte de um sistema sociocultural, do que em termos de sua aproximação ou afastamento de categorias puras hipotéticas, elaboradas especulativamente (Fernandes 2009, 210-211).

Essas considerações adicionais coincidem para responder as questões levantadas sobre as “novas guerras”. Impossibilitado de aplicar as fórmulas ocidentais modernas para análise da “guerra primitiva”, em especial de um povo já “desaparecido e exterminado”, é possível afirmar que a sociologia de Fernandes ajuda-nos a analisar os conflitos contemporâneos vigentes, especialmente por não caracterizar a manifestação da guerra em referência à morfogênese e morfologia política do beligerante (não estatal ou estatal) e, talvez o mais importante, por não postular uma causa/natureza universal para o fenômeno, tais como a política ou a economia.

Acrescentemos ainda que, na esteira clausewitziana, as possibilidades de desfecho para a guerra seriam dicotômicas: o grupo social vencido submete-se ao grupo social vencedor (guerra como instrumento de imposição da vontade política pela capitulação), ou procura subtrair-se à sua dependência ou evitar o extermínio, emigrando para outra área (geografia humana). Não obstante essa aparente dicotomia, Florestan percebeu com acuidade uma terceira alternativa, bastante difundida dentre “numerosas sociedades primitivas, inclusive a dos tupinambás, caracterizada pela obrigação da revindita”, ou guerra de vingança (Fernandes 2006, 20).

A SOCIOLOGIA FUNCIONALISTA DE FLORESTAN FERNANDES E A ABORDAGEM CLAUSEWITZIANA DA GUERRA

De fato, Fernandes desfere pesadas críticas ao pensamento do militar prussiano, mas elas não implicam que se descarte como um todo aquele sistema de pensamento. Ao contrário, tratou de estabelecer pontes e diálogos, ainda que percorrendo caminho paralelo em sua pesquisa. Ademais, o debate com Clausewitz é bastante saliente no âmbito das “novas guerras”, em especial nas obras de Keegan (2006), Munkler (2004) e Van Creveld (1991). Vejamos alguns aspectos deste diálogo.

Em primeiro lugar, distancia-se do prussiano pois, para Fernandes, não se poderia postular de antemão qual é a natureza da guerra (política, econômica, religiosa); é a análise sistemática de como a guerra se manifesta em cada contexto sociocultural, histórico e geográfico, que permitirá ao pesquisador chegar a tal inferência, pelo exame de suas funções sociais manifestas e latentes. A guerra é caracterizada como “*um fenômeno social, que varia de sociedade para sociedade*”, e que pode ser acrescida do “seguinte corolário: *os meios propriamente militares da guerra variam em conexão com as gradações sociais do fenômeno, de uma sociedade para outra*” (Fernandes 2006, 134, grifos no original). É por via dessa caracterização que se entende a guerra tupinambá em sua especificidade – “a guerra na sociedade tupinambá não evoluiu no sentido de se realizar como um *instrumento da política* (ou, em outras palavras, como uma força de expansão do sistema organizatório tribal)” (Fernandes 2006, 134, grifos no original).

A guerra estava integrada às estruturas sociais de natureza mágico-religiosa que faziam a religião, e não a “política”, o “meio excelente de exacerbação e estado mais forte da consciência coletiva”, seja na relação da comunhão dos vivos entre si, seja na comunhão dos vivos para com os mortos e as demais entidades sobrenaturais que circunscrevem socialmente a sua manifestação. O mesmo valeria para as estratégias, táticas e armamentos utilizados, que deveriam ser explicados pelos seus ajustamentos aos valores mágico-religiosos, pois é neles, e “não no *sistema ‘militar’* destes aborígenes, que está a explicação sociológica do ‘nível militar’ da guerra na sociedade tupinambá” (Fernandes 2006, 134). Em contraste, os clausewitzianos postulam a guerra como um “instrumento da política; ela traz necessariamente a marca dessa política; ela deve avaliar tudo à imagem da política”, ou seja, que a guerra é a política (Clausewitz 2003, 878).

Segundo, descarta que a guerra seja um “ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade” (Clausewitz 2003, 7), com o fito de impor ou gozar a *paz em melhores condições*, posto que o signi-

ficado social de *vitória e derrota militar* variam culturalmente, nem sempre significando que a *dominação* ocorra na esfera do político, ainda que o significado da política varie culturalmente (Fernandes 2006, 427).

De acordo com Keegan (2006, 29-30, 33, 41), Clausewitz enxergaria nas formas de guerra tribal e primitiva, como a dos tupinambás, manifestações de violência que ele não classificaria como efetivamente guerra. Quiçá, por não divisar um *horizonte político e militar* próprios nas guerras não estatais, elas figuram em seu pensamento como uma subcategoria das guerras das *nações civilizadas*, mas que respondem à mesma função: “a guerra de uma comunidade – de nações inteiras e, particularmente, de nações civilizadas – surge sempre de uma situação política e só resulta de um motivo político” (Clausewitz 2003, 26).

Igualmente, os grandes guerreiros tupinambás, os morubixadas, destituídos de qualquer poder vinculante sobre os demais guerreiros, não se enquadrariam à figura virtuosa do *gênio guerreiro* do militar responsável pelo *duelo de vontades* (Clausewitz 2003, 50). Por carecerem de desenvolvimento espiritual, os tupis não conheceriam a genuína guerra, pela razão que esta, quando verdadeira, é impregnada pelo espírito, que “impõe-se antecipadamente à vontade que guia e move toda a massa de forças”, quer sejam as materiais ou, mais fortemente, as morais (Clausewitz 2003, 184). Dessa defasagem espiritual e da lassidão no controle das forças materiais e morais da guerra primitiva, resulta que essas guerras sejam mais cruéis e destruidoras do que as praticadas pelas *nações civilizadas* (Clausewitz 2003, 8) parecer questionável do ponto de vista etnológico.

Terceiro, não havendo um corpo militar segmentado e à parte da sociedade civil, menos ainda gerais entre os tupinambás, não faz sentido falar em submissão do *estratégico* ao *político*, ou do *militar* ao *civil*, já que condição de ser *cidadão* é a de ser *guerreiro*; não há caserna ou gabinetes (Lévi-Strauss 2014, 330-333; Clastres 2014, 242, 243, 251-257, 355; Melatti 2014, 155).

À parte dos pontos de distanciamento entre Fernandes e Clausewitz, há outros de diálogo. No geral, pode-se dizer que as suas discordâncias estão circunscritas à esfera da política. É que o sociólogo reconheceu, junto com a escola militarista prussiana, que “três leis gerais” poderiam se aplicar à caracterização da guerra, ainda que apenas nas esferas do *estratégico* e do *tático* (Fernandes 2006, 116, 124), posto que a função da guerra varia culturalmente, a saber:

a) no plano tático é aceito que o objetivo da guerra seja o de impor a vontade ao inimigo. No caso tupinambá, trata-se de garantir o sucesso da expedição de captura dos cativos e o seu regresso ao grupo local. Acontece que a situação tática não derivava de elementos políticos; o mais apropria-

do seria analisar pelo prisma de uma espécie de *dominação mágico-religiosa*, mas, que por ser imanente e socialmente compartilhada pelo outro, vê-se debilitada a ênfase nos aspectos de projeção de poder político vinculatorio por meio da guerra e da religião, restringindo-se a assertiva da imposição da vontade aos planos *estratégico* e *tático*;

b) toda a configuração das batalhas e combates pode ser caracterizada quanto às forças defensivas e ofensivas na guerra;

c) influem sobre a condução da guerra as qualidades físicas, intelectuais e morais dos homens (Fernandes 2006, 463).

Sobre a estratégia de guerra tupinambá, caso seja possível empregar esse termo, três elementos se impunham e influenciavam mutuamente: “a distância a ser percorrida, a duração da expedição e a composição do bando guerreiro”. Sendo esses três os “problemas estratégicos” com os quais os líderes guerreiros tribais deveriam lidar (Fernandes 2006, 116). No tocante à tática, “os bandos guerreiros estavam organizados para os combates de curta duração: para o ataque de surpresa e a exploração dos seus efeitos na captura de adversários” (Fernandes 2006, 124). Vê-se, nessas esferas, Fernandes caracterizar as ações estratégicas e táticas de maneira próxima a Clausewitz, conforme admitido pelo sociólogo. Especialmente a surpresa nas guerras, importante para a tática tupinambá, é analisado pelo prussiano em capítulo dedicado e aproveitado por Fernandes (Clausewitz 2006, cap. IX, 209). Sobre os aspectos morais, Fernandes não nega que haja espaço para as paixões e comportamentos irracionais, mas a abordagem *patológica* não pode esgotar de antemão as tentativas de explicação positiva e científica do fenômeno.

Ao reconhecer, junto com Clausewitz, que certas leis gerais, ou proposições, parecem manifestar-se em todas as guerras, isso não significa que o sociólogo endosse os prognósticos *estratégicos* e *táticos* clausewitzianos. Por exemplo, a importância do elemento surpresa e as operações militares de atacar, capturar cativos e recuar rapidamente, analisadas por Clausewitz, mas conforme praticada pelos tupinambás, poderiam ser complementadas e atualizadas, a nosso ver, pelo referencial das *táticas de guerrilha* e da *Estratégia Indireta* (Hard 1982; Beaufre 1998; Saint-Pierre 2000), trazendo conceitos mais acurados do que as noções clausewitzianas de *batalha decisiva*, *concentração das forças* e *diversão* para o caso tupinambá.

Neste sentido, acreditamos ser possível o diálogo entre a sociologia funcionalista de Fernandes e o sistema teórico-filosófico de Clausewitz, desde que atentando para a sua incompatibilidade na esfera do político, e a sua convergência, ponderada e ajustada, na análise das esferas da estratégica e da tática nas guerras.

A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA DA GUERRA DE FERNANDES PARA O CAMPO DE ESTUDO DAS RI

Diversos aspectos da sociologia de Fernandes convidam a reflexões maiores do que seu escopo de pesquisa original sobre os tupinambás. O próprio autor reconhece e nos convida a isso nas notas finais de seu livro, sob o título de *Contribuição geral à Teoria Sociológica da Guerra* (Fernandes 2006, 435). Conforme cremos, seus estudos trazem significativas contribuições também para o campo de pesquisa das Relações Internacionais, complementando lacunas e interrogantes do debate suscitado pelas “novas guerras”, tais como a caracterização do fenômeno da guerra como uma continuação da política e a relação desta com a morfogênese e a morfologia política das sociedades.

A interpretação fernandiana evidencia que, em certos contextos socioculturais, a lógica de que a guerra é um instrumento de imposição de vontade política para a consecução da paz, por intermédio do desarmamento do inimigo, seria inviável, pois, nesse caso, a paz, enquanto ausência de conflito gerado pela capitulação adversária, romperia a *reciprocidade agonística* entre as sociedades *iguais*, ainda que *hostis* (Fernandes 2006, 418). Destacar a guerra como uma forma de relação agonística e que possui efeitos socializadores é um ponto delicado, pois a *função socializadora* da guerra intervém, de fato, no “processo social indicado, mas o faz por recorrência, não como um fator condicionante (ou causal) imediato”, por exemplo, inibindo as cisões dentro das parentelas (Fernandes 2006, 282).

A realização da guerra pressupõe uma socialização anterior a ela, pois os seus efeitos socializadores, operados *etológica* e *eidologicamente* na religião tribal, antes galvanizavam e ampliavam a solidariedade mínima necessária para a guerra do que a geravam (Fernandes 2006, 426). Essa é mais uma crítica direta de Fernandes ao “viés de diversos cronistas e defendido teoricamente por diversos autores”, segundo o qual a “união social interna está em relação direta com os perigos oferecidos por um meio humano externo hostil. Se isso fosse verdadeiro com referência à sociedade tupinambá, é presumível que não ocorressem fragmentações internas” (Fernandes 2006, 282). Disto, depura-se que não era a “guerra em si e por si que unificava as parentelas”. As incursões e excursões dos bandos guerreiros eram realizadas “pelos grupos das parentelas já solidárias entre si, a coesão tribal era um requisito para a guerra, em vez de ser um de seus efeitos” (Fernandes 2006, 282). Logo, os efeitos integrativos da guerra podem ser interpretados como, primariamente, oriundos da própria dinâmica da sociedade tribal (Fernandes 2006, 426). Tal consideração aproxima-se bastante de proposições no âmbito da sociologia da violência e da guerra de Sinisa

Malesevic (2010) em sua crítica aos estudos de alguns analistas das novas guerras que defendem que a guerra é o que gera os efeitos socializadores, por intermédio de um inimigo externo, nas sociedades.

A dinâmica se desdobrava nos rituais de aprisionamento do cativo e de sua integração à comunidade dos captores. Acontece que esses ritos não implicavam o fim do *estado de guerra*, mas a sua continuação sob forma distinta, porque era como o “inimigo escravo realizaria o seu destino de vítima e o fazia, dentro de suas possibilidades, de modo agonístico, vivendo o sacrifício como uma situação de luta armada”, *compartilhando* o *ethos* do agressor e transformando-o no seu instrumento executor de morte nobilitária (Fernandes 2006, 317). A importância sociológica desse resultado, advém da “congruência da referida noção de *estado de guerra*, que se incorporava à consciência social dos aborígenes, com o conceito de guerra adotado neste trabalho e com as implicações teóricas do mesmo” (Fernandes 2006, 317-318). Em suma, “a guerra tinha por função, nessa sociedade, preservar o equilíbrio social e o padrão correspondente de solidariedade social” (Fernandes 2006, 422). Veja-se que as condições e fatores estruturais da vida social tupinambá, como a política e a economia, seriam insuficientes para gerar a convivência e solidariedade social necessárias para a guerra, estas seriam fornecidas pelos valores mágico-religiosos (Fernandes 2006, 433).

Outra questão, para a qual acreditava serem necessárias mais análises, refere-se à integração e funcionamento da guerra em sociedades nas quais os guerreiros não constituem uma associação separada e cujas funções militares são indiferenciadas, ou naquelas onde a separação entre a comunidade dos guerreiros e as diferenciações das funções militares assumissem feições peculiares e tênues (Fernandes 2006, 464); remetendo-nos, novamente, às vinculações entre a morfogênese política e a ocorrência de guerras nas sociedades primitivas, históricas ou contemporâneas. Com efeito, tal abordagem serve de ponte para o tema “Os Estados Falidos e as novas guerras”, pois aí se enfatiza os aspectos de organização política e a reivindicação de monopólio do uso da força física num território, por atores estatais frente a grupos não estatais, tema capitais das análises de van Creveld (1991, 2004), John Keegan (2006) e Herfried Munkler (2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do fôlego e qualidade argumentativa de Florestan Fernandes, sendo considerado por Carlos Fausto, ainda hoje, como o melhor estudo comparativo e sistemático dos cronistas sobre os tupinambás, o sociólogo teria deslindado para uma interpretação que não corresponderia com

acuidade a interligação entre a guerra e a religião tupi. A “tupinologia” do perspectivismo ameríndio, de Eduardo Viveiros de Castro e Manuela Carneiro da Cunha (2009), que receberam contribuições de Pierre e, sobretudo, de Hélène Clastres e Lévi-Strauss, expuseram pontos sensíveis da análise de Fernandes. Ainda que utilizados de maneira meticulosa e ponderada, aos instrumentos de análise funcionalista de Fernandes foram somados, de outra parte, uma audácia confessa na interpretação dos cronistas sobre os ritos de execução e o discurso entre o matador e a vítima. Esta audácia levou-o a identificar uma religião de culto aos espíritos dos antepassados, responsáveis pelo imperativo da guerra, de consistência etnográfica discutível. Justamente, este é o ponto nevrálgico daquela cosmologia, sua relação com os mortos, que, se pudesse ser observada mais de perto por Fernandes, talvez identificaria ali o baixo rendimento e quase nulidade da ancestralidade e seus cultos na religião dos tupis. Seu apego ao método funcionalista poderia tê-lo levado a importar a explicação da religião de ancestralidade, mais difundida na África ou Polinésia, para a guerra tupi. Conforme defenderá Viveiros de Castro e Carneiro da Cunha, revisitando os arawetés contemporâneos, o fenômeno da guerra não é plenamente captado na cosmologia tupi pela remissão ao culto dos antepassados e pelas abordagens *etológica* e *eidológica*; antes, seria o caso de analisar a guerra de maneira *ontológica*.

Apesar dessas críticas, cremos que a obra de Fernandes merece destaque entre os estudos de Sociologia da Guerra. A abordagem da guerra enquanto relação de reciprocidade e o diálogo com o pensamento Clausewitz são particularmente profícuos para o debate das “novas guerras”, ampliando as ferramentas analíticas do campo teórico das RI e complementando as pesquisas de autores como John Keegan, Herfried Munkler e Martin van Creveld.

REFERÊNCIAS

- Ayoob, M. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Beaufre, A. 1998. *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Buzan, B., Hansen, L. 2012. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora UNESP.
- Clausewitz, C. V. 2003. *Da Guerra*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Clastres, P. 2014. *Arqueologia da Violência*. 3. ed. São Paulo: Cosac Naify.

Creveld, M. V. 2004. *Ascensão e declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 1991. *Transformation of War*. New York: The Free Press.

Cunha, M. C. da; Viveiros de Castro, E. 2009. Vingança e temporalidade. In: Cunha, M. C. da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify.

Fausto, C. 2014. *Os índios antes do Brasil*. 4. reimpr. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. [2001] 2014. *Inimigos Fiéis: História, Guerra e Xamanismo na Amazônia*. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp.

Fernandes, F. [1949] 2009. Análise funcionalista da guerra: possibilidade de aplicação à sociedade Tupinambá. Um balanço crítico da contribuição dos cronistas. In: _____. [1958]. *A investigação etnológica no Brasil e outros ensaios*. Apresentação de Edgard Assis Carvalho. 2. ed. rev. São Paulo: Global.

_____. [1951] 2006. *A função social da guerra na sociedade tupinambá*. Prefácio de Roque de Barros Laraia. 3. ed. São Paulo: Globo.

Hart, L. B. H. 1982. *As Grandes Guerras da História*. 3. ed. São Paulo: Ibrasa.

Holsti, K. 2000. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1996. *The state, war, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2004. *Taming the sovereigns: institutional change in international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaldor, M. 2006. *New & Old Wars: Organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.

_____. 2008a. *Human Security*. Cambridge: Polity Press.

_____. 2008b. *Global Civil Society: an answer to war*. Cambridge: Polity Press.

Keegan, J. 2006. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia de Bolso.

Lévi-Strauss, C. [1950] (2003). Introdução à obra de Marcell Mauss. In: Mauss, M. 2008. *Sociologia e Antropologia*. 3. reimpr. São Paulo: Cosac Naify.

_____. 2014. *Tristes Trópicos*. 12. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras.

Malesevic, S. 2010. *The Sociology of War and Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Malinowski, B. 1941. An Anthropological Analysis of War . *American Journal of Sociology*, v. 46, n. 4, jan., p. 521-55.

Mauss, M. 2008. Ensaio sobre a Dávida. In: _____. *Sociologia e Antropologia*. 3. reimpr. São Paulo: Cosac Naify.

Melatti, J. C. 2014. *Índios do Brasil*. 9. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Münkler, H. 2005. *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violència*. Madrid: Siglo XXI.

Parker, G. 2009. *The Cambridge Illustrated History of Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saint-Pierre, A. de. [1713-28]. 2003. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Prefácio de Ricardo Seintefus. Tradução de Sérgio Duarte. 1. ed. Brasília/São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Viveiros de Castro, E. 2014. *A inconstância da alma selvagem*. 5. ed. 1. reimpr. São Paulo: Cosac Naify.

A SOCIOLOGIA FUNCIONALISTA DE FLORESTAN FERNANDES,
OS TUPINAMBÁS E AS NOVAS GUERRAS

RESUMO

Esta pesquisa resgata a sociologia funcionalista de Florestan Fernandes, elaborada para análise da “função social da guerra na sociedade Tupinambá”. Enfatizamos os aspectos teórico-conceituais daquela obra que contribuam para a pesquisa das “novas guerras” nas Relações Internacionais contemporâneas.

Keywords: Sociologia funcionalista; Florestan Fernandes; guerra tupinambá; novas guerras

ABSTRACT

This research revisits the functionalist sociology of Florestan Fernandes, formulated for the analysis of the “social function of the tupinambá warfare”. We hallmarked the theoretical and conceptual aspects of such work that contributes on the subject of the new wars on the Contemporary International Relations.

Keywords: Functionalist Sociology; Florestan Fernandes; Tupinamba Wars; New Wars.

Por Que os Estados Querem a Bomba? As Condições Para a Proliferação Nuclear

Why do States Want the Bomb? The Determinants for Nuclear Proliferation

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 69-90
ISSN 2358-3932

RAQUEL GONTIJO

INTRODUÇÃO

A explosão das bombas atômicas em 1945 representou um salto qualitativo na capacidade humana de destruição.¹ Por consequência, a difusão dessa tecnologia tornou-se um dos principais temas da agenda internacional, e ainda ocupa, mais de meio século depois, um lugar de destaque nos debates tanto entre analistas quanto entre atores políticos.² Desde 1945, oito novos países adquiriram capacidade nuclear, e vários outros exploraram essa opção de forma relativamente séria.³

No entanto, ao nos perguntarmos por que os Estados desejam obter a bomba, nos deparamos com respostas diversas: porque eles têm medo, porque ambicionam maior prestígio, ou simplesmente porque eles têm a capacidade. De fato, para responder a essa pergunta, pesquisadores têm apresentado diversas hipóteses, com base em concepções teóricas, em inferências estatísticas e em levantamentos históricos.

Esse tema, que motivou um amplo debate internacional, é ainda pouco explorado na academia brasileira, conquanto o Brasil seja frequentemente identificado como um dos países que já buscaram desenvolver armamentos nucleares (Cirincione 2007; Jo, Gartzke 2006, 2007; Montgomery, Sagan 1997, 2011). De fato, as pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre política nuclear têm como foco, em geral, o programa nuclear brasileiro, a questão da proliferação nas interações regionais e o posicionamento do Brasil frente aos regimes de não proliferação nuclear (Jesus 2012; Medeiros 2005; Oliveira 1998; Patti 2013; Silva 2010; Vargas 1997).⁴

Este artigo tem por objetivo sistematizar algumas das principais interpretações sobre as motivações que levam os Estados a buscarem arma-

mentos nucleares. Há várias formas de agrupar essas hipóteses. Scott D. Sagan (1997), por exemplo, em seu muito citado artigo *Why do states build nuclear weapons?*, apresenta três modelos⁵ para a compreensão das causas da proliferação: o modelo da segurança, o modelo da política doméstica, e o modelo das normas. Já em trabalho posterior, Sagan (2011) agrupa as causas da proliferação em dois grandes grupos: as causas associadas à oferta e as causas associadas à demanda. Thomas Graham Jr. e Keith A. Hansen (2009, 7-21) apresentam apenas duas motivações para um Estado desejar a bomba, segurança nacional e prestígio. Sonali Singh e Christopher R. Way (2004) derivam suas hipóteses de três grandes abordagens sobre as causas da proliferação: os determinantes tecnológicos, os determinantes externos e os determinantes internos (domésticos). Joseph Cirincione (2007, 47-83) propõe cinco categorias de motivadores da proliferação: segurança, prestígio, política doméstica, tecnologia e economia.⁶ Tanya Ogilvie-White (2008) agrupa as causas da proliferação em modelos das teorias realistas e neorealistas, de determinantes domésticos e teorias organizacionais, de aspectos cognitivos e psicológicos e da sociologia histórica.

Outras divisões podem ser encontradas na literatura, mas os exemplos acima já deixam clara a diversidade de abordagens e a recorrência de alguns elementos. Optamos, aqui, por dividir os modelos sobre as causas⁷ da proliferação nuclear em quatro grandes grupos, na tentativa de englobar, de forma simples, as várias teorias e hipóteses que fazem parte do campo: modelos que partem da demanda por segurança, modelos que partem do compartilhamento de normas e ideias, modelos que partem da política doméstica⁸ e modelos que partem da oferta de tecnologia.⁹

Deve ser observado que, inevitavelmente, é inviável incorporar todas as nuances que surgem nesses debates. Nosso propósito não é oferecer uma revisão exaustiva sobre as causas da proliferação, mas, antes, apresentar as principais contribuições que têm sido feitas aos estudos desse campo, acompanhadas de algumas das evidências identificadas por pesquisadores para corroborar cada modelo. Quando pertinente, apontaremos os pontos de conflito e desacordo entre modelos e entre autores. No entanto, é fundamental que fique clara a complementariedade dos diversos modelos: não se trata de uma disputa para definir um único modelo que consiga explicar todo o histórico de proliferação nuclear; trata-se da busca coletiva por uma melhor compreensão de um fenômeno que é, necessariamente, complexo e multicausal.

Na próxima seção, abordaremos o modelo mais tradicional sobre as causas da proliferação, partindo da demanda dos Estados por maior segurança e, por conseguinte, por melhores armamentos. Em seguida, apresentaremos o modelo baseado no compartilhamento de normas e ideias. A

quarta seção discute os condicionantes que emergem da política doméstica e da disputa entre grupos de interesse. O último modelo, que explora as condições econômicas, científicas e tecnológicas que propiciam a proliferação será discutido na quinta seção. Finalmente, concluímos o artigo com algumas reflexões sobre o debate acerca das condições que permitem ou estimulam a proliferação.

A DEMANDA POR SEGURANÇA

O modelo mais tradicional sobre o que leva à proliferação está associado à teoria realista de Relações Internacionais, e aponta a insegurança inerente ao sistema como o principal motivador para que Estados desejem e busquem armamentos nucleares (Cirincione 2007; Graham Jr., Hansen 2009; Jo, Gartzke 2007; May 1994; Ogilvie-White 1996; Sagan 1996/97, 2011; Thayer 1995).

Esse imperativo de segurança sugere que Estados que enfrentem ameaças significativas em seu contexto de segurança estão mais propensos a buscarem um arsenal nuclear. Tais ameaças podem decorrer tanto de inimigos que já detêm capacidade nuclear, como é o caso do Paquistão após a explosão da bomba indiana,¹⁰ quanto de inimigos sem capacidade nuclear, mas com forças convencionais expressivas, como ocorre no contexto de segurança de Israel, cujos inimigos, além de numerosos, estão muito próximos de seu território. Assim, um Estado que se sinta ameaçado pode ambicionar seu próprio arsenal nuclear com o intuito de dissuadir potenciais agressores.

Michael M. May descreve da seguinte forma a relação entre segurança e proliferação:

Nações que tomaram a decisão de ter armamentos nucleares ou perceberam uma ameaça à sua sobrevivência que nenhum outro Estado poderia dissuadir com credibilidade, ou enfrentaram uma situação em que, com a capacidade nuclear, poderiam aumentar significativamente sua voz em assuntos relevantes para sua sobrevivência¹¹ (May 1994, 534, tradução nossa).

Os argumentos associados ao modelo do imperativo de segurança, desenvolvidos por diferentes analistas, não são homogêneos, mas todos os proponentes desse modelo identificam a busca dos Estados por melhores condições de se defenderem contra ameaças à sua sobrevivência como um fator central para a compreensão da proliferação. Nesse sentido, Bradley A. Thayer (1995, 486) afirma que o imperativo de segurança é o único elemento capaz de explicar todos os casos de proliferação, sendo condição

necessária e suficiente para que a proliferação ocorra, e que os demais modelos podem apenas contribuir para a compreensão de casos históricos específicos. Similarmente, Monteiro e Debs (2014) argumentam que a insegurança é condição necessária para a proliferação, uma vez que todos os países que adquiriram armamentos nucleares enfrentavam ameaças à sua sobrevivência.¹² No entanto, há outros autores que assumem uma postura mais parcimoniosa, identificando o imperativo de segurança como apenas uma das condições que propiciam a proliferação, e não a única (Betts 1977; Cirincione 2007; Epstein 1977; Graham Jr., Hansen 2009; Sagan 1996/97).

Esse modelo encontra amplo respaldo nas análises sobre o tema: os estudos de Sonali Singh e Christopher R. Way (2004) e de Dong-Joon Jo e Erik Gartzke (2007) demonstram que considerações de segurança são fundamentais para a compreensão da proliferação, uma vez que Estados engajados em longas rivalidades, ou envolvidos em conflitos militares frequentes, têm maior probabilidade de se tornarem proliferadores. Paralelamente, garantias de defesa oferecidas por aliados com capacidade nuclear (comumente chamadas de “guarda-chuva nuclear”) reduzem o risco de proliferação. Similarmente, o imperativo de segurança é identificado como o motivador de muitos programas nucleares, incluindo os programas dos Estados Unidos, Rússia, China, França, Reino Unido, Paquistão, Israel, África do Sul, Coreia do Sul, Iraque e Líbia (Betts 1977; Cirincione 2007; Graham Jr., Hansen 2009; May 1994; Sagan 1996/97).

O caso indiano oferece um exemplo curioso, devido à dificuldade de atribuir seu programa nuclear a uma única motivação. Vários autores entendem a busca indiana pela bomba como uma resposta à sua insegurança frente a potenciais inimigos externos, em conformidade com o modelo do imperativo de segurança. A derrota sofrida na disputa fronteiriça com a China, em 1962, e o subsequente teste da bomba chinesa, em 1964, podem ser interpretados como importantes estímulos para o programa nuclear indiano, que culminaria no teste de uma explosão nuclear “pacífica” em 1974 (Frankel 1993). Além disso, alterações na dinâmica política regional no pós-Guerra Fria teriam levado a um aumento da percepção de ameaça associada tanto à China quanto ao Paquistão (Ganguly 1999; Weixing 2000). Assim, a relativa fraqueza da Índia frente a inimigos externos, unida à baixa credibilidade das garantias de segurança oferecidas por seus aliados com capacidade nuclear, podem ter sido as motivações centrais para que a Índia ingressasse no clube nuclear (Monteiro, Debs 2014). No entanto, como se verá adiante, vários analistas compreendem a bomba indiana a partir de outras matrizes explicativas.

Com efeito, não obstante o forte amparo que o modelo do imperativo de segurança encontra na literatura, muitos autores consideram que ele não

é suficiente para contemplar todo o histórico da proliferação (e.g. Lavoy 1993; Solingen 1994). Sagan (1996/97) oferece dois questionamentos particularmente pertinentes ao imperativo de segurança: 1) os analistas parecem se apoiar muito no discurso oficial de justificação dos programas nucleares, o que gera distorções, na medida em que os governos têm incentivos para alegar uma ameaça à sua sobrevivência como motivação principal; e 2) é possível perceber uma tendência problemática de construção de análises *post hoc*, em que os analistas selecionam um Estado proliferador e, em seguida, buscam identificar a ameaça que motivou sua política nuclear.

O desenvolvimento de outros modelos permitiu, então, uma melhor compreensão das forças motrizes da proliferação, contribuindo para preencher as lacunas que o modelo da demanda por segurança não era capaz de contemplar. Um desses modelos alternativos busca no contexto normativo e ideacional elementos que nos permitam compreender a proliferação, como será visto a seguir.

AS IDEIAS COMPARTILHADAS

A segunda forma de compreender a proliferação nuclear se pauta por uma interpretação normativa das Relações Internacionais. Essa interpretação, fundamentada nas contribuições sociológicas e construtivistas para o campo, enfatiza a importância das normas e ideias compartilhadas para a condução da política internacional e a definição dos cursos de ação adotados pelos atores (estatais ou não). Dentre esses cursos de ação influenciados por fatores ideacionais, inclui-se a decisão dos Estados de desenvolverem armamentos nucleares, decisão que estaria associada a percepções (intersubjetivas) de legitimidade e de poder. Assim, na medida em que os Estados considerarem legítimo o desenvolvimento nuclear, e o associarem às características determinantes de uma grande potência, a escolha de buscar a bomba será mais provável (Chafetz, Abramson, Grillot 1996; Cirincione 2007; Egeland 2016; Epstein 1977; Graham Jr., Hansen 2008; Hymans 2006b; Price, Tannenwald 1996; Sagan 1996/97; Suchman, Eyre 1992; Tannenwald 2007).

Sob a perspectiva normativa e ideacional, portanto, a história da proliferação nuclear está intimamente associada a noções de prestígio internacional. Estados ambicionam a bomba, portanto, porque percebem a posse de um arsenal nuclear como uma forma de adquirir prestígio frente aos demais atores e de aumentar seu poder político nas interações internacionais (Betts 1977; Cirincione 2007; Egeland 2016; Epstein 1977; Sagan 1996/97). Assim, no contexto da década de 1960, por exemplo, havia uma percepção difundida de que a posse de um arsenal nuclear permitiria a um

Estado fazer parte do seletivo grupo de potências internacionais. Isso teria sido fundamental para que países como a França, cuja identidade era historicamente associada à sua posição de potência, e como a Índia, que adotava, já então, uma postura de país emergente, desenvolvessem sua capacidade nuclear. Distintamente, com a consolidação do Regime Internacional de Não Proliferação, principalmente a partir da década de 1990, o contexto normativo foi de tal forma modificado que a rejeição à bomba passou a implicar um novo tipo de prestígio internacional. Assim, a adesão às normas de não proliferação e o repúdio ao desenvolvimento ilegal da bomba nuclear passaram a ser associados a um papel de “bom cidadão”, que vários Estados optam por adotar em suas relações internacionais (Chafetz, Abramson, Grillot 1996). Paralelamente, a ambição por um arsenal nuclear passou a ser associada a Estados pária, como o Iraque, no começo da década de 1990, e a Coreia do Norte, que persiste em uma situação de profundo isolamento internacional (Klare 2011; O’Reilly 2013).

Nesse contexto, se armamentos nucleares são imbuídos de valor tão elevado, é preciso também uma explicação normativa para sua lenta difusão. De fato, Nina Tannenwald (2007) argumenta que, ao longo da Guerra Fria, formou-se um tabu relacionado ao uso de armamentos nucleares, o que contribuiu para a ampliação do repúdio à própria posse desses armamentos (ao menos, pelos países não legitimados como potências nucleares no Tratado de Não Proliferação, de 1968). Segundo Tannenwald (2007), o tabu seria um tipo específico de norma proibitiva, associada a uma noção de perigo. De fato, o tabu que se desenvolveu imporia a proibição do primeiro emprego da bomba, uma vez que seu uso, mesmo que apenas uma vez, significaria cruzar uma linha invisível, uma barreira concebida para proteger a humanidade (Price, Tannenwald 1996; Tannenwald 2007). Thomas Schelling (1980) expressa um argumento semelhante, sem empregar a noção de tabu: o que difere os armamentos nucleares dos explosivos convencionais não é uma característica intrínseca, mas uma tradição de que alguma diferença substancial existe, o que levou à construção de uma “[...] expectativa conjuntamente reconhecida de que [armamentos nucleares] não podem ser usados [...]”¹³ (Schelling 1980, 260, tradução nossa).

Os defensores desses modelos apontam vários exemplos de países cuja postura nuclear foi influenciada de forma determinante por essas considerações normativas: a França e o Reino Unido, por exemplo, seriam países que optaram por desenvolver a bomba em busca de prestígio (Cirincione 2007; Ogilvie-White 1996; Sagan 1996/97). Paralelamente, a África do Sul, a Ucrânia, a Líbia e a Austrália seriam países que rejeitaram a bomba, motivados pelas normas compartilhadas do sistema (Cirincione 2007; Hymans 2006b; Ogilvie-White 1996; Sagan 1996/97).

A Índia também é apontada como um exemplo de Estado cuja postura nuclear foi fortemente influenciada pelo desejo de prestígio. No entanto, curiosamente, enquanto o argumento mais comum parece indicar que tal desejo resultou no desenvolvimento do programa nuclear indiano (Cirincione 2007; Epstein 1977; Sagan 1996/97), Tanya Ogilvie-White (1996), escrevendo antes do teste de 1998, aponta as considerações normativas como um motivador para que a Índia abandonasse seu programa nuclear.

O modelo ideacional e normativo elucida aspectos fundamentais do processo de proliferação que não são comportados pelos modelos tradicionais baseados apenas em aspectos materiais. Entretanto, esse modelo enfrenta sérios desafios em sua operacionalização. Identificar, de forma confiável, quais normas efetivamente estão atuando em um sistema pode estar ainda além da capacidade dos analistas, uma vez que a pluralidade de visões e de posições individuais gera um ambiente de extrema complexidade ideacional. Além disso, Sagan (2004) questiona a possibilidade de se falar em um tabu nuclear, percebendo, antes, a existência de uma “tradição de não uso”, informada não pela estrutura normativa ou por considerações morais, mas pelo cálculo frio de custos e benefícios. Os Estados seriam, então, orientados pela percepção de que o emprego da bomba seria maléfico para o próprio país que a empregasse, uma vez que estabeleceria um precedente de uso, que poderia ser acionado por outros países em contextos posteriores. Finalmente, Peter Lavoy (1993) percebe a busca por prestígio como uma explicação residual, adotada por analistas para aqueles casos em que as motivações materiais não estão claras.

Parece certo que ainda são necessárias pesquisas mais robustas sobre como as normas vigentes no setor nuclear são construídas e o mecanismo através do qual elas impactam sobre a proliferação. Além disso, permanecem divergências substanciais entre os pesquisadores sobre em que medida é possível atribuir os programas nucleares de países como a Índia, a França e o Reino Unido a considerações normativas.

Algumas dessas considerações normativas podem ser melhor aplicadas quando olhamos não para os Estados como entidades únicas, mas para sua dinâmica interna e as interações entre indivíduos e grupos. A próxima seção apresenta, então, o modelo que trata do impacto da política doméstica sobre as escolhas nucleares.

A POLÍTICA DOMÉSTICA

O terceiro modelo sobre as causas da proliferação olha para dentro dos Estados em busca dos elementos que levam à decisão de desenvolver armamentos nucleares. Este modelo se baseia, sobretudo, na análise fundacional

desenvolvida por Graham Allison (1969) e por Morton Halperin (1972). Segundo Allison e Zelikow (1971), a política doméstica é necessária para a compreensão da política internacional, uma vez que as decisões dos governos não são fruto de uma única liderança com posições coerentes e racionais, mas, antes, são resultado da interação entre atores em diferentes níveis de atuação. Dentro dos Estados, interagem organizações e burocracias, que têm interesses, objetivos e padrões de procedimentos específicos.¹⁴ As organizações influenciam a forma como um determinado tema é percebido e interpretado pelo governo, uma vez que elas captam e processam as informações. Além disso, elas determinam, em alguma medida, as opções políticas que estão disponíveis para um país, na medida em que essas opções são constrangidas pelos recursos materiais e humanos que podem ser mobilizados por um governo através dessas organizações.

Além dos procedimentos operacionais das organizações, as políticas adotadas por um país são influenciadas pela interação política entre membros do governo, cujos diferentes interesses são disputados através de canais institucionalizados de barganha.¹⁵ Atores específicos, constrangidos pelos cargos que ocupam, determinam, então, os rumos das decisões governamentais, através de suas negociações, coalizões, acordos e desacordos (Allison 1969; Allison, Zelikow 1971). Essa perspectiva se ampara no reconhecimento de que a política é feita por indivíduos:

Homens compartilham poder. Homens têm visões diferentes sobre o que deve ser feito. Essa diferença importa. Esse ambiente requer que as políticas públicas sejam resolvidas através da interação política. O que uma nação faz é, às vezes, resultado do triunfo de um grupo sobre os demais¹⁶ (Allison 1969, 707, tradução nossa).

Ao ser aplicado à análise das condições que levam à proliferação, este tipo de abordagem sugere que Estados terão maior inclinação a se tornarem proliferadores quando grupos internos favoráveis à aquisição da bomba formarem uma coalizão suficientemente forte para direcionar os rumos da decisão governamental. Três grupos são centrais nesse processo: os cientistas associados à área nuclear, os militares e os políticos. Enquanto tanto cientistas quanto militares têm a ganhar em termos de alocação de recursos e elevação do prestígio institucional, atores do meio político podem perceber ganhos eleitorais e aumento de popularidade associados a uma postura nuclear mais forte (Cirincione 2007; Sagan 1996/97; Solingen 1994).

Neste contexto, a existência de criadores de mitos nucleares (*nuclear myth makers*) pode ser fundamental para que as lideranças políticas adotem uma postura favorável ao desenvolvimento da bomba. Esses criadores de mitos são indivíduos posicionados de forma privilegiada em termos polí-

ticos, que conseguem difundir um discurso favorável ao desenvolvimento nuclear. Esse discurso exagera os benefícios associados à bomba, realçando os ganhos de segurança e prestígio internacional, e atenua os custos associados à sua produção (Lavoy 1993).

Similarmente, Stephen Flank (1993) propõe uma análise sociológica do avanço tecnológico, destrinchando a complexidade dos elementos sociais que decorrem de um programa de desenvolvimento e produção de uma tecnologia. Assim, a tecnologia passa a ser vista como um ator no cenário político, ator este que busca adquirir aliados que permitam a continuidade dos projetos de desenvolvimento tecnológico.

Dentre os casos apontados por proponentes desse modelo como exemplos de países cujas políticas nucleares se devem a elementos de política doméstica estão a África do Sul, o Paquistão, o Japão, a Argentina e o Brasil (Cirincione 2007; Flank 1993; Lavoy 1993; Sagan 1996/97). Aqui, novamente, a Índia aparece como um exemplo que pode oferecer evidências condizentes com este modelo de análise sobre a proliferação. De fato, o papel desempenhado por Homi Bhaba, diretor do programa nuclear indiano, é amplamente reconhecido como fundamental para que a Índia produzisse a bomba (Cirincione 2007; Flank 1993; Ganguly 1999; Sagan 1996/97), e Lavoy (1993) o cita como um exemplo icônico de um criador de mito nuclear.

Mais notavelmente nos dias atuais, o programa nuclear da Coreia do Norte parece ser fortemente influenciado por dinâmicas políticas domésticas (Nakatani 2012; Woo 2015).¹⁷ A necessidade do regime dos Kim de se legitimar e perpetuar frente às diferentes pressões domésticas sugere que a postura nuclear norte-coreana visa a transmitir uma imagem de força por parte do governo. Essa interpretação recebeu força com a realização, em maio de 2016, da primeira convenção do Partido dos Trabalhadores da Coreia em mais de 35 anos, a qual teve como função fortalecer a posição de Kim Jong Un na liderança do país (Lee 2016).

Apesar da inegável relevância da política doméstica para a compreensão de um fenômeno como a proliferação, este modelo sofre de uma fragilidade similar à apontada para o modelo normativo: sua dificuldade de operacionalização. De fato, pode ser fácil identificar, *a posteriori*, a presença de criadores de mitos nucleares, mas esse modelo analítico dificilmente pode oferecer um melhor discernimento sobre tendências futuras e, por conseguinte, terá pouco a contribuir em termos de formulação de políticas de não proliferação. Há também uma carência de teorização sobre as condições que permitem a formação de coalizões favoráveis à bomba dentro de um país e, mais além, as condições que permitem seu sucesso no embate político doméstico (Sagan 1996/97). Além disso, os analistas ainda encontram dificuldade em identificar quais indivíduos realmente importam para

o jogo político, em traçar suas opiniões ao longo do tempo e, principalmente, em diferenciar os discursos formulados como justificativas para determinada decisão política daqueles que realmente expressam as motivações por trás dessa decisão (Chafetz, Abramson, Grillot 1996).

Até aqui, discutimos os elementos que têm impacto sobre a demanda dos Estados pela bomba e sua disposição em promover um programa de desenvolvimento nuclear, incluindo aspectos materiais e ideacionais, nos ambientes internacional e doméstico. A próxima seção volta-se para o outro lado desse processo, identificando a importância da oferta para a compreensão da proliferação.

A OFERTA

Um Estado pode ambicionar intensamente a posse de um arsenal nuclear, mas, se ele não tiver as condições para desenvolver ou adquirir esse arsenal, tal ambição não resultará em proliferação. Assim, o determinante tecnológico é fundamental para a compreensão da difusão da capacidade nuclear. Esse determinante pode ser dividido em dois elementos distintos. Primeiro, a capacidade que um Estado tem de conduzir endogenamente um programa nuclear, ou seja, seu nível de desenvolvimento econômico, científico e industrial (Jo, Gartzke 2007; Sagan 2011; Singh, Way 2004). Segundo, o acesso que um Estado tem a tecnologias e conhecimentos relevantes para o programa nuclear, através de acordos de cooperação nuclear civil e transferências internacionais (Braun, Chyba 2004; Cirincione 2007; Fuhrmann 2008, 2009a, 2009b; Kroenig 2009a, 2009b; May 1994; Sagan 2011).

Este modelo assume que, em condições de insegurança, será mais provável que os Estados iniciem a busca por armamentos nucleares caso os custos de seu desenvolvimento sejam amenizados pela cooperação internacional.¹⁸ Além disso, uma vez iniciada essa busca, os Estados terão melhores condições de serem bem-sucedidos em sua produção da bomba caso usufruam de parcerias internacionais. A partir disso, pode-se concluir que a escolha de se desenvolverem armamentos nucleares será influenciada, de forma decisiva, por limitações de recursos, sejam estes técnicos, humanos, financeiros ou políticos. Por conseguinte:

Porque os Estados têm a ganhar com a posse de armamentos nucleares, os fatores do lado da oferta que possibilitam o desenvolvimento nuclear estão entre os determinantes mais importantes da proliferação nuclear¹⁹ (Gartzke, Kroenig 2009, 152, tradução nossa).

Para Joseph Cirincione (2007), o determinante tecnológico atua mais como uma barreira à proliferação do que como um estímulo. Assim, paí-

ses que em determinado momento desejaram obter a bomba, como a Argentina, o Brasil, o Irã e o Iraque, foram frustrados pela falta de acesso às tecnologias e conhecimentos necessários para o desenvolvimento da capacidade nuclear.

Contrariamente à visão de Cirincione (2007), no entanto, as análises mais intrigantes sobre o lado da oferta apontam para o papel que a cooperação internacional desempenha favorecendo a proliferação. Matthew Kroenig (2009b) demonstra a relação existente entre a transferência de tecnologias e conhecimentos sensíveis e a proliferação nuclear. O autor restringe assistência nuclear sensível a três pontos: assistência na concepção e no projeto de armamentos nucleares; transferência de material fissil que pode ser utilizado na fabricação de bombas nucleares; e, finalmente, auxílio no desenvolvimento e construção de instalações para produção de material fissil²⁰ adequado para a fabricação de bombas nucleares. Partindo dessa qualificação, Kroenig (2009b) demonstra que a assistência sensível contribui significativamente para que um Estado embarque em um programa de armamentos nucleares porque: 1) a concepção do projeto de armamentos nucleares requer alto nível de sofisticação, impondo uma dificuldade de engenharia que pode ser mitigada, ou mesmo eliminada, através de parcerias com um Estado que já detenha um arsenal nuclear; 2) programas nucleares são fortemente marcados por tentativa e erro, o que leva a alto dispêndio de recursos materiais e de tempo, e a assistência sensível permite que vários erros sejam evitados; 3) a instalação da infraestrutura necessária para o desenvolvimento e a produção de armamentos nucleares tem custos elevados, que podem ser reduzidos através da assistência internacional; e 4) Estados que embarcam na busca da bomba nuclear são, em geral, alvos de forte pressão internacional, a qual pode ser mitigada pela parceria com Estados nucleares.

Por sua vez, Matthew Fuhrmann (2009a) desenvolve o argumento da oferta de forma distinta. Ele recusa a restrição proposta por Kroenig (2009b), de que apenas assistência em áreas sensíveis aumenta o risco de proliferação nuclear. Com efeito, Fuhrmann (2009a; 2009b) argumenta que qualquer tipo de cooperação na área nuclear, inclusive cooperação para fins unicamente civis, impacta sobre o risco de proliferação. Nas palavras do autor,

[...] como todas as commodities nucleares têm, por natureza, dupla utilidade (*dual-use*), Estados importadores podem usar a tecnologia e o conhecimento adquiridos para produzir armas nucleares²¹ (Fuhrmann 2009b, 5-6, tradução nossa).

Neste sentido, a assistência para fins civis não deve ser descartada como irrelevante para o problema da proliferação porque, assim como a assis-

tência sensível, ela contribui para a redução dos custos de um programa nuclear, na medida em que permite a qualificação de pessoal, a aquisição de *expertise e know-how* e a instalação de infraestruturas. Assim, Fuhrmann (2009a) argumenta que os elevados custos de um programa de desenvolvimento de armamentos nucleares podem ser reduzidos até um patamar que os líderes políticos domésticos considerem aceitável, como efeito da cooperação civil.²² Sem dúvida, a análise de Fuhrmann (2009a) não leva à conclusão de que todos os países que receberem auxílio no campo nuclear buscarão adquirir a bomba. No entanto, alguns Estados poderão ser levados a buscar armamentos nucleares sob as novas condições, ainda que não o fizessem sem a redução dos custos decorrente da cooperação civil.

O modelo da oferta encontra respaldo nos estudos de Jo e Gartzke (2007) e de Singh e Way (2004), que trazem evidências de que o nível de desenvolvimento econômico e industrial de um país desempenha papel relevante na proliferação e, abaixo de um determinado patamar de desenvolvimento econômico, a proliferação é inviável e, portanto, não ocorre. Paralelamente, tanto Kroenig (2009b) quanto Fuhrmann (2009a) apresentam resultados estatísticos expressivos que corroboram a hipótese de que a cooperação internacional no setor nuclear para fins civis aumenta o risco da proliferação. De fato, a assistência internacional parece ter desempenhado papel importante nos programas nucleares de vários Estados, principalmente entre países em desenvolvimento, como a Coreia do Norte, Israel, Paquistão, Irã, Líbia e África do Sul (Braun, Chyba 2004; Fuhrmann 2009a; Kroenig 2009b). Para a Índia, a assistência internacional foi um componente de grande relevância, principalmente nos primórdios de seu programa nuclear. O país recebeu auxílio na forma de transferência de instalações e materiais, treinamento de pessoal e consultoria científica por parte dos Estados Unidos, do Canadá e do Reino Unido, o que pode ter sido crucial para que seu programa nuclear tivesse sucesso (Fuhrmann 2009a; Holdren 1983).

Apesar desse suporte empírico, o modelo da oferta de tecnologia também é alvo de críticas. Enquanto alguns analistas questionam uma versão radical (e, em estudos mais recentes, incomum) do modelo, segundo a qual todos os Estados com capacidade suficiente buscarão desenvolver a bomba, outros analistas desafiam o modelo de forma mais robusta. Esse é o caso de Alexander H. Montgomery (2013) e R. Scott Kemp (2014): apesar de não questionarem a base mais consolidada do modelo da oferta (a necessidade de um determinado nível de desenvolvimento econômico para que um país consiga conduzir um programa nuclear), estes autores argumentam que a assistência internacional não oferece contribuições significativas para que um Estado proliferador alcance a bomba. Kemp (2014) afirma que os re-

quisitos tecnológicos já estão de tal forma difundidos, que é possível, para grande parte dos países em desenvolvimento, produzir endogenamente a bomba. Montgomery (2013) vai além, afirmando que a assistência internacional não apenas tem menos impacto do que o sugerido por autores como Kroenig (2009b) e Fuhrmann (2009a), como também pode atrapalhar o desenvolvimento nuclear do país receptor. Inspirado na pesquisa de Hymans (2012), Montgomery afirma que países com condições internas pouco favoráveis ao desenvolvimento eficiente de um programa científico de grande porte, como é o caso de um programa nuclear, não se beneficiarão de parcerias internacionais.

Fica claro, portanto, que todos os modelos apresentados oferecem contribuições importantes para a compreensão da proliferação, mas nenhum deles é isento de problemas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos apresentados aqui resumem as principais tendências do debate sobre as causas da proliferação. Incorporando aspectos materiais e ideacionais, e perspectivas sistêmicas e domésticas, os modelos demonstram a complexidade do tema, inerente a qualquer fenômeno humano.

Apesar de os modelos abrangerem um largo espectro de explicações, deve ficar clara a necessidade de avanços nas pesquisas sobre as causas da proliferação, sobretudo na coleta e sistematização de evidências para os modelos e na concepção e replicação de testes de suas hipóteses. De fato, o histórico de alguns países gera ainda intensas controvérsias entre analistas. Este é o caso, por exemplo, da Índia, cuja política nuclear é atribuída, por diferentes autores, a todos os quatro modelos, conforme demonstrado. Assim, é difícil identificar quais são os fatores preponderantes na definição dos rumos da proliferação.

De qualquer forma, as pesquisas na área apontam uma conclusão fundamental: o processo de difusão da tecnologia nuclear é, inevitavelmente, complexo e multicausal. Por isso, conquanto careçamos de maior clareza sobre as condições em que cada modelo pode ser adequadamente aplicado, os modelos não necessariamente competem entre si. Eles se complementam, e fornecem as lentes necessárias para que as diferentes facetas da proliferação possam ser observadas e compreendidas.

REFERÊNCIAS

Ahmed, S. 1999. Pakistan's nuclear weapons program: turning points and nuclear choices. *International Security*, 23 (4): 178-204.

Allison, G. T. 1969. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63 (3): 689-718.

Allison, G. T.; Zelikow, P. 1971. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Betts, R. K. 1977. Paranoids, pygmies, pariahs, and nonproliferation. *Foreign Policy*, 26: 157-183.

Braun, C., Chyba, C. F. 2004. Proliferation rings: New challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime. *International Security*, 29 (2): 5-49.

Chafetz, G., Abramson, H., Grillot, S. 1996. Role theory and foreign policy: Belarussian and Ukrainian compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17 (4): 727-757.

Cirincione, J. 2007. *Bomb scare: The history & future of nuclear weapons*. New York: Columbia University Press.

Egeland, K. 2016. Change the incentives: Stigmatize nuclear weapons. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Voices of Tomorrow, 15 March 2016. Disponível em: <http://thebulletin.org/change-incentives-stigmatize-nuclear-weapons9261?platform=hootsuite>, acesso em 22 de março de 2016.

Epstein, W. 1977. Why states go – and don't go – nuclear. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 430: 16-28.

Flink, S. 1993. Exploding the black box: The historical sociology of nuclear proliferation. *Security Studies*, 3 (2): 259-294.

Frankel, B. 1993. The brooding shadow: Systemic incentives and nuclear weapons proliferation. *Security Studies*, 2 (3): 37-78.

Fuhrmann, M. 2008. Exporting Mass Destruction? The Determinants of Dual-Use Trade. *Journal of Peace Research*, 45 (5): 633-652.

Fuhrmann, M. 2009a. Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements. *International Security*, 34 (1): 7-41.

Fuhrmann, M. 2009b. Taking a Walk on the Supply Side: The Determinants of Civilian Nuclear Cooperation. *Journal of Conflict Resolution*, 53 (2): 181-208.

Ganguly, S. 1999. India's pathway to Pokhran II: The prospects and sources of New Delhi's nuclear weapons program. *International Security*, 23 (4): 148-177.

Ganguly, S. 2008. Nuclear stability in South Asia. *International Security*, 33 (2): 45-70.

Gartzke, E., Kroenig, M. 2009. A strategic approach to nuclear proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 53 (2): 151-160.

Gerring, J. 2012. *Social Science methodology: A unified framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gilinsky, V. 2014. Nuclear Power, Nuclear Weapons – Clarifying the Links. In: Sokolski, H. (Ed.). *Moving Beyond Pretense: Nuclear Power and Nonproliferation*. Carlisle Barracks: United States Army War College Press, 119-148.

Goertz, G., Mahoney, J. 2012. *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

Graham Jr., T., Hansen, K. A. 2009. *Preventing catastrophe: The use and misuse of intelligence in efforts to halt the proliferation of weapons of mass destruction*. Stanford: Stanford University Press.

Halperin, M. H. 1972. The decision to deploy the ABM: Bureaucratic and domestic politics in the Johnson administration. *World Politics*, 25 (1): 62-95.

Holdren, J. P. 1983. Nuclear power and nuclear weapons: the connection is dangerous. *The Bulletin of the Atomic Scientists*.

Hymans, J. E. C. 2012. *Achieving nuclear ambitions: Scientists, politicians and proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hymans, J. E. C. 2006a. *The psychology of nuclear proliferation: Identity, emotions and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hymans, J. E. C. 2006b. Theories of nuclear proliferation. *Nonproliferation Review*, 13, n° 3): 455-465.

Jervis, R. 1989. *The meaning of the nuclear revolution: Statecraft and the prospect of Armageddon*. Ithaca: Cornell University Press.

Jesus, D. S. V. de. 2012. Em nome da autonomia e do desenvolvimento: o Brasil e a não-proliferação, o desarmamento e os usos pacíficos da energia nuclear. *Meridiano* 47, 13 (129): 28-34.

Jo, D.-J., Gartzke, E. 2007. Codebook and data notes for 'Determinants of nuclear weapons proliferation: a quantitative model'. Disponível em: http://pages.ucsd.edu/~egartzke/data/jo_gartzke_0207_codebk_0906.pdf, acesso em 15 nov. 2015.

Jo, D.-J., Gartzke, E. 2007. Determinants of nuclear weapons proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 51 (1): 167-194.

Kemp, R. S. 2014. The nonproliferation emperor has no clothes: The gas centrifuge, supply-side controls, and the future of nuclear proliferation. *International Security*, 38 (4): 39-78.

King, G., Keohane, R., Verba, S. 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

Klare, M. 2011. *Rogue states and nuclear outlaws: America's search for a new foreign policy*. New York: Hill and Wang (eBook edition).

Kroenig, M. 2009a. Exporting the bomb: Why states provide sensitive nuclear assistance. *American Political Science Review*, 103 (1): 113-133.

Kroenig, M. 2009b. Importing the bomb: Sensitive nuclear assistance and nuclear proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 53 (2): 161-180.

Lavoy, P. R. 1993. Nuclear myths and the causes of nuclear proliferation. *Security Studies*, 2 (3): 192-212.

Lee, J. H. 2016. Why Kim Jong Un needs nuclear weapons. *Foreign Policy*, Argument. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2016/05/06/why-kim-jong-un-needs-nuclear-weapons/>, acesso em 10 de maio de 2016.

May, M. M. 1994. Nuclear weapons supply and demand. *American Scientist*, 82 (6): 526-537.

Medeiros, T. R. de. 2005. *Entraves ao desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil: dos primórdios da era atômica ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.

Monteiro, N. P., Debs, A. 2014. The strategic logic of nuclear proliferation. *International Security*, 39 (2): 7-51.

Montgomery, A. H. 2013. *Stop helping me: When nuclear assistance impedes nuclear programs*. Disponível em: <http://people.reed.edu/~ahm/Projects/ProlifTK/Montgomery2013Stop.pdf>, acesso em 03 de janeiro de 2016.

Montgomery, A. H.; Sagan, S. D. 2009. The perils of predicting proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 53 (2): 302-328.

Nakatani, H. 2012. North Korea: the utilization of nuclear weapons for international prestige. *The Globalized World Post*. Disponível em: <https://thegwpost.com/2012/07/06/848/>, acesso em 09 de junho de 2016.

Ogilvie-White, T. 1996. Is there a theory of nuclear proliferation? An analysis of the contemporary debate. *The Nonproliferation Review*, 4 (1): 43-60.

Oliveira, O. M. de. 1998. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (1): 5-23.

O'Reilly, K. P. 2013. A Rogue Doctrine?: The role of strategic culture on US foreign policy behavior. *Foreign Policy Analysis*, 9 (1): 57-77.

Patti, C. 2013. O programa nuclear brasileiro entre passado e future. *Boletim Meridiano* 47, 14 (140): 49-55.

Pinkston, D. A. 2003. Domestic politics and stakeholders in the North Korean missile development program. *The Nonproliferation Review*. Disponível em: <https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/102pink.pdf>, acesso em 09 de junho de 2016.

Price, R., Tannenwald, N. 1996. Norms and deterrence: the nuclear and chemical weapons taboo. In: Katzenstein, P. J. *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.

Sagan, S. D. 1996/97. Why do states build nuclear weapons: Three models in search of a bomb. *International Security*, 21 (3): 54-86.

Sagan, S. D., Waltz, K. N. 2003. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

Sagan, S. D. 2004. Realist perspectives on ethical norms and weapons of mass destruction. In: Hashmi, S., Lee, S. (Ed.). *Ethics and weapons of mass destruction: Religious and secular perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 73-95.

Sagan, S. D. 2011. The causes of nuclear weapons proliferation. *Annual Review of Political Science*, 14: 225-244.

Schelling, T. C. 1966. *Arms and influence*. New Haven: Yale University Press.

Schelling, T. C. 1980. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

Silva, M. V. M. da. 2010. *O Tratado Sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a inserção do Estado brasileiro no regime dele decorrente*. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Singh, S., Way, C. R. 2004. The correlates of nuclear proliferation: A quantitative test. *Journal of Conflict Resolution*, 48 (6): 859- 885.

Solingen, E. 1994. The political economy of nuclear restraint. *International Security*, 19 (2): 126-169.

Suchman, M. C., Eyre, D. P. 1992. Military procurement as rational myth: Notes on the social construction of weapons proliferation. *Sociological Forum*, 7 (1): 137-161.

Tannenwald, N. 2007. *The nuclear taboo: The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thayer, B. A. 1995. The causes of nuclear proliferation and the utility of the Nuclear Nonproliferation Regime. *Security Studies*, 4 (3): 463-519.

Vargas, E. V. 1997. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 40 (1): 41-74.

Waltz, K. N. 1995. *Peace, stability and nuclear weapons*. IGCC-PP No. 15.

Weixing, H. 2000. New Delhi's nuclear bomb: a systemic analysis. *World Affairs*, 163 (1): 28-38.

Woo, J. 2015. Structural impediments, domestic politics, and nuclear diplomacy in post-Kim Il-sung North Korea. *Pacific Focus*, 30 (1): 59-77.

NOTAS

1. Sobre o significado da revolução nuclear, conferir Jervis (1989). Schelling (1966) argumenta que a principal mudança decorrente do advento da bomba atômica não se refere à dimensão da destruição que pode ser engendrada, mas à sua velocidade. Nesse sentido, tecnologias anteriores a 1945 eram já perfeitamente capazes de causar milhões de mortes e ampla destruição material; mas os arsenais nucleares permitem que essas ações sejam realizadas de forma comparativamente imediata, centralizada e automatizada.
2. Um dos principais debates da área diz respeito não às causas da proliferação, mas às suas consequências. Este debate opôs otimistas a pessimistas, os primeiros percebendo na difusão de armamentos nucleares um elemento capaz de promover maior estabilidade no sistema internacional, e os segundos vendo como consequência da proliferação o aumento do risco de conflitos nucleares no mundo. Esse debate foi consolidado no famoso livro de Scott Sagan e Kenneth Waltz (2003).
3. Os países que hoje detêm capacidade nuclear são Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França, China, Israel, Índia, Paquistão e Coreia do Norte. Dentre os países que exploraram a opção nuclear estão a Líbia, o Irã e a Coreia do Sul. A África do Sul chegou a produzir a bomba, mas desmantelou seu arsenal no começo da década de 1990.
4. Marcos Valle Machado da Silva (2010) aborda o tema das causas da proliferação, mas sua análise se fundamenta apenas no modelo desenvolvido por Kenneth Waltz (1995), e não explora outras interpretações sobre o tema.
5. Optamos por empregar o termo “modelo” aqui de forma semelhante à adotada por Sagan (1996/97), para referir-nos a grupos de abordagens sobre a proliferação que compartilham alguns elementos centrais. Assim, um mesmo modelo pode abranger contribuições de autores que não apresentam plena concordância, mas que convergem sobre algum aspecto fundamental acerca das forças motrizes da proliferação. Portanto, o termo não é empregado no sentido estrito de modelos formais de análise científica.
6. A inclusão que Cirincione (2007) faz da economia como um fator explicativo da proliferação nuclear é questionável. Considerações econômicas funcionam, fundamentalmente, como um obstáculo à decisão de um Estado para iniciar um programa nuclear, devido a seus custos muito elevados. Nas palavras do próprio autor: “Nuclear weapons are big ticket items. They and their delivery systems are expensive to make. Economic considerations alone cannot explain a state’s pursuit

of nuclear weapons. A country does not launch a nuclear program just because it can afford one. Nor will economic costs have much impact if a state decides nuclear weapons are vital to its national security.” (Cirincione 2007, 76-77). Portanto, optamos aqui por não incorporar o fator econômico como um modelo específico em nosso panorama das causas da proliferação. É importante notar, no entanto, que a capacidade que atores domésticos politicamente bem posicionados venham a ter de convencer os tomadores de decisão de que os custos serão pequenos comparados aos benefícios (e, sobretudo, de subestimar os custos reais do programa) pode ser fundamental para que o programa nuclear seja iniciado. Considerações econômicas são, então, contempladas pelo modelo acerca do impacto da política doméstica sobre a proliferação.

7. Utilizamos o termo *causa* aqui de forma permissiva. Evidentemente, é muito difícil tratar de relações causais em fenômenos políticos e em interações sociais; nos referimos, então, às condições que propiciam a proliferação, bem como às motivações dos Estados para proliferarem, ou seja, àqueles elementos que permitem e facilitam a proliferação. Sobre a causalidade nas Ciências Sociais, conferir King, Keohane e Verba (1994, cap3), Gerring (2012, part III) e Goertz e Mahoney (2012, part I).
8. Note-se que tanto as normas e ideias compartilhadas quanto a política doméstica constituem elementos que impactam sobre a demanda dos Estados pela bomba. Assim, podemos considerar que temos três modelos que olham para a demanda e um modelo que olha para a oferta.
9. Esta divisão é muito similar à apresentada por Thayer (1995).
10. De fato, o longo histórico de rivalidade entre a Índia e o Paquistão resultou em um grande peso da capacidade nuclear indiana para as decisões políticas paquistanesas na área nuclear. Sobre essa relação, conferir Ahmed (1999) e Ganguly (2008).
11. No original: “Nations that have made a positive nuclear-weapons decision have either perceived a threat to the survival of their state that no other state could credibly deter, or faced a security situation where, with a nuclear-weapons capability, they could significantly increase their voice in matters that mattered to survival.”
12. De fato, segundo Monteiro e Debs (2014, 21), quase todos os países que exploraram seriamente a possibilidade de adquirir a bomba enfrentavam ameaças sérias a sua segurança, sendo o Brasil, a Argentina e a Romênia as únicas exceções.
13. No original: “[...] a jointly recognized expectation that [nuclear weapons] may not be used [...]”.
14. Este é o segundo modelo de análise de Allison e Zelikow (1971), referente aos processos organizacionais.

15. Este é o terceiro modelo de análise de Allison e Zelikow (1971), referente à política governamental.
16. No original: “Men share power. Men differ concerning what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics. What the nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others.”
17. A política doméstica norte-coreana parece ser, de fato, fundamental para se compreender as políticas de defesa adotadas pelo país. Para uma análise sobre como as interações domésticas afetam também o programa de desenvolvimento de mísseis da Coreia do Norte, conferir Pinkston (2003).
18. Cooperação é aqui entendida como o estabelecimento de parcerias que viabilizam a transferência de tecnologia e de *know-how*. Não se trata da cooperação realizada no sentido de estabelecer acordos e regimes de não proliferação.
19. No original: “Because states stand to gain by possessing nuclear weapons, the supply-side factors that enable nuclear development are among the most important determinants of nuclear proliferation.”
20. Particularmente, instalações para enriquecimento de urânio ou reprocessamento de plutônio.
21. No original: “[...] since all nuclear commodities are dual-use in nature, importing states can use the technology and knowledge they acquire to build nuclear weapons.”
22. As conclusões a que Kroenig (2009b) e Fuhrmann (2009a) chegam propiciam o questionamento sobre as razões que levariam potências nucleares a firmarem acordos de cooperação nuclear com outros Estados, uma vez que isso poderia contribuir para a proliferação. Kroenig (2009a) e Fuhrmann (2009b) desenvolvem explicações semelhantes sobre esse ponto. Ambos os autores argumentam que considerações de segurança podem determinar as parcerias nucleares, de tal forma que, sob certas circunstâncias, a proliferação nuclear não seria inteiramente imprevista ou indesejada. Assim, a cooperação seria mais provável, por exemplo, entre Estados que têm inimigos em comum.

POR QUE OS ESTADOS QUEREM A BOMBA?
AS CONDIÇÕES PARA A PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma revisão da literatura sobre os condicionantes da proliferação nuclear. Reunimos as diferentes abordagens em quatro grandes modelos: a demanda dos Estados por segurança, o contexto normativo e ideacional, os determinantes políticos domésticos e a oferta de tecnologia.

Palavras-chave: Proliferação; Armamentos nucleares; Tecnologia nuclear; Demanda e oferta.

ABSTRACT

This article aims to present a review of the literature on the determinants of nuclear proliferation. We bring together the different approaches into four umbrella models: the States' demand for safety, normative and ideational contexts, domestic political determinants and the provision of technology.

Keywords: Proliferation; Nuclear Weapons; Nuclear Technology; Demand and Supply.

Recebido em: 16/04/2016. Aceito para publicação em: 16/06/2016.

Agenda de Pesquisa sobre o Espaço Cibernético nas Relações Internacionais

Research Agenda on Cyberspace in International Relations

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 91-113
ISSN 2358-3932

LUCAS SOARES PORTELA

INTRODUÇÃO

A percepção sobre um problema ou uma questão das relações internacionais diverge de ator para ator. Encontramos algumas situações que são encaradas como temas de segurança pública e outras vislumbradas como questões de defesa nacional. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, por exemplo, são observadas pela Colômbia como uma questão de defesa ao classificá-las como um grupo terrorista, enquanto o Brasil nega esta qualificação.

Da mesma forma que a caracterização de um problema dentro das categorias tradicionais de defesa e segurança pública é complexa, a obscuridade desses dois conceitos aumenta quando tratadas no âmbito do espaço cibernético. Em virtude disso e da securitização desse tema neste século XXI, observamos uma extensão dos assuntos relacionados ao espaço cibernético, que estão além das ciências da computação e outras afins. Assim, nas Relações Internacionais notamos pesquisas de diversos temas sobre o espaço cibernético.

O intuito desse artigo é compreender a evolução quantitativa dos temas da área das Relações Internacionais publicados nos acervos da JSTOR e SciELO. Para tal, consideramos as publicações desde o início do século XXI. Para tal, abordamos os artigos publicados pela JSTOR e SciELO desde o início deste século XXI. Assim, vislumbramos os eixos de pesquisa do espaço cibernético que podem ser explorados dentro das Relações Internacionais.

A metodologia utilizada para tal é cientometria, que é utilizada para examinar o desenvolvimento e as políticas científicas. Esse método pode

ser utilizado para estabelecer comparações entre indicadores de produções científicas. Para tal levantamento de dados, utilizamos os bancos de dados da JSTOR e SciELO.

Além dos artigos observados nessas bases de dados, autores que discorrem sobre o espaço cibernético foram utilizados para o debate sobre esse ambiente. Dentre eles, podemos citar James Lewis (2009), Martin Libick (2009), Forrest Hare (2010), Daniel Ventre (2011), Ron Deibert (2012) e Peter Knight (2014). Cabe ressaltar que este artigo também utilizou autores das Relações Internacionais, como Joseph Nye (2012) e Fareed Zakaria (2008).

A estrutura utilizada no artigo é composta de três tópicos, além da introdução e das considerações finais. Primeiramente realizamos uma breve revisão sobre o conceito de espaço cibernético; após, dissertamos sobre os aspectos metodológicos utilizados nessa pesquisa. Por último, abordamos o espaço cibernético como objeto das Relações Internacionais, assim como as principais temáticas observadas: configuração, teoria e demais temas; política, relações entre Estados e regulamentação; e segurança cibernética¹ e defesa cibernética.²

CONCEITUANDO O ESPAÇO CIBERNÉTICO

Por conter uma dimensão virtual, o espaço cibernético é percebido pelo imaginário de uma sociedade, se assemelhando à Matrix³ do filme dos irmãos Wachowski. Entretanto, este espaço é composto pela combinação de aspectos informacionais, virtuais e também de estruturas físicas. Richard Clarke (2010) é um dos autores que considera, na conceituação do espaço cibernético, aspectos tangíveis e intangíveis.

Ele conceitua o espaço cibernético como toda a rede de computadores do mundo e todas as coisas conectadas a esses aparelhos ou submetidas aos seus controles. Para esse autor, a adição de aspectos físicos que estão desvinculados da internet ao conceito de espaço cibernético é justificada pelos próprios aspectos informacionais. Por exemplo, encontramos em computadores não conectados na internet informações sobre flutuações de dinheiro, transações de créditos, comércio e até sistemas de controle de geradores e outras estruturas críticas.

Entretanto, cabe ressaltar que, no conceito acima, Clarke (2012) não aborda a figura dos usuários, que são observados na visão de Daniel Ventre (2011) sobre o espaço cibernético. Para esse pesquisador, o espaço cibernético é resultado da soma de três camadas elementares: *hardware*, *software* e *peopleware*. Essa composição nos permite inferir a definição do espaço cibernético abordada por Daniel Ventre (2011): conjunto de equipamentos físicos (*hardware*), que sustenta uma dimensão virtual com programas, sis-

temas, aplicativos e informações (*software*), cuja manipulação se dá por uma camada cognitiva de usuários (*peopleware*).

Cabe ressaltar que o espaço cibernético não pode ser confundido com a Cibernética, que estuda a organização e relações de controle de sistemas, conforme apontado por Heylighen e Joslyn (2001), ou seja, ela não sinônimo de espaço cibernético. Outra diferenciação necessária é entre o espaço cibernético e a internet. Conforme Clarke (2012), a internet e espaço cibernético não são sinônimos, pois toda a internet faz parte do espaço cibernético, mas nem todo espaço cibernético está conectado na internet.

A invenção do computador começa com a própria Matemática, conforme demonstrado pela obra de Clézio Fonseca Filho (2007), intitulada *História da Computação*. Além disso, somente na década de 30 do século passado os primeiros computadores eletromecânicos surgiram, sendo que o primeiro computador eletrônico comercialmente disponível surgiu em 1951 (Fonseca Filho 2007).

Na década de 1960, surgem alguns trabalhos que originaram a internet, e naquele momento já nos encontrávamos na segunda geração de computadores eletrônicos. Nesta mesma geração, uma rede para interconectar os computadores e permitir uma comunicação entre eles estava sendo desenvolvida por um grupo de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, conforme Knight, 2014. De acordo com ele, o conceito de computadores conectados em redes surgiu em 1962, com o trabalho de Joseph Carl Robnett.

Entretanto, a idealização da internet não se limitava à Massachusetts, pois a história da internet tem diversas ramificações. Isso é notado dentro da obra de Knight (2014), pois também aborda a criação da internet dentro do contexto europeu. Ademais, Janet Abbate (1999) também explica que os padrões que configuram a rede é devido a um número enorme de pessoas, instituições e de diversos projetos na área.

Dentre desses projetos, vale citar aquele desenvolvido pela RAND Corporation. A financiadora dessa pesquisa foi a Força Aérea dos EUA, que precisava garantir uma resiliência durante um ataque nuclear ao território estadunidense, conforme apontado por Knight (2014). Ainda de acordo com ele, essa demanda levou Baran a trabalhar para desenvolver um sistema de comunicação descentralizado, resultando em uma série de artigos em 1964.

O produto desses trabalhos foi o primeiro protótipo da internet em 1969, chamado *Advanced Research Projects Agency Network* (ArpaNET). Sua composição era de quatro computadores localizados em universidades estadunidenses (Knight, 2014). A partir de então, novas inovações, teorias e conceitos foram incorporados à internet e aos computadores.

Em 1974, os pesquisadores Vint Cerf e Robert Kahn publicaram um artigo criando o TCP/IP (Knight 2014). Essa inovação permitiu a conexão de computadores com tecnologias distintas e que não faziam parte do projeto ArpaNET, ou seja, foi uma abertura daquela rede ao mundo (Knight 2014).

Desta forma, o espaço cibernético não é natural, como por exemplo, os espaços terrestre e aéreo, mas um espaço criado pelo próprio homem. Em virtude disso, esse espaço é distinto dos demais no que tange a interconectividade. Para Ventre (2011), o espaço cibernético transpassa todos os demais, conforme mostrado pela sua figura a seguir:

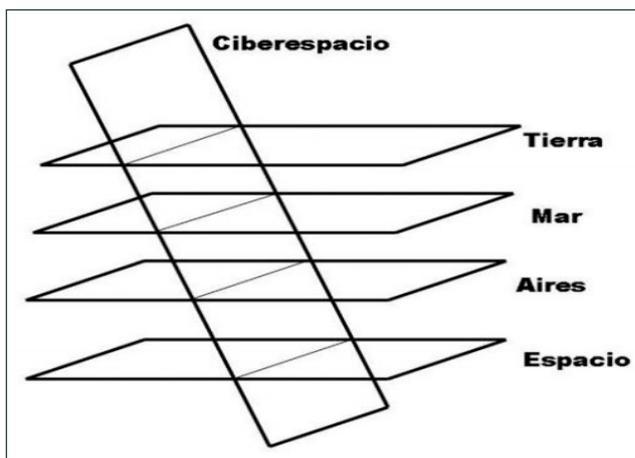


Figura 1 – Relação do Espaço Cibernético com os demais espaços geográficos

Fonte: Ventre (2012, 35).

Por meio desse argumento, Ventre (2011) explica que existem vários pontos de acesso ao espaço cibernético nos demais espaços geográficos. Além disso, de acordo com ele, por meio do espaço cibernético é possível interações entre os outros espaços. Dessa forma, algumas ações em meio virtual podem gerar consequências em meios físicos, como foi no caso do vírus Stuxnet, que colocou uma usina nuclear iraniana em situação crítica no ano de 2010.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O intuito desse artigo, como observado na introdução, é compreender a evolução quantitativa dos temas referentes ao espaço cibernético dentro

das Relações Internacionais. Para tal, abordamos os artigos publicados pela JSTOR e SciELO desde o início deste século XXI. Como tratamos de volume e capacidade de produção, o método de procedimento utilizado foi o cientométrico.

Esse método é utilizado para examinar o desenvolvimento e as políticas científicas, conforme Spinak (1998). Ademais, ele traduz a cientometria em análises quantitativas da economia de ciências e disciplinas. Além, conforme ainda ele, esse método pode ser utilizado para estabelecer comparações entre indicadores de produções científicas.

Ainda sobre a cientometria, podemos defini-lo como o método que mensura o progresso científico em determinada área, composta de avaliação quantitativa e comparações da área em foco, da produtividade e progresso científico (Silva e Bianchi 2001). Esse método é uma derivação da bibliometria, mas não pode confundir-se com esta. Embora ambas observem os mesmos dados, a bibliometria trata e analisa, estatisticamente, os resultados, enquanto a cientometria realiza apenas observações numéricas dos resultados (Silva e Bianchi 2001).

Os indicadores geralmente utilizados pela bibliometria podem ser divididos em quantitativos e qualitativos (Silva e Bianchi 2001). A análise quantitativa é realizada por meio do número de artigos; patentes, número de pessoas da área; e de titulações. Enquanto isso, dos indicadores qualitativos, podemos citar além do próprio texto, as referências e citações utilizadas, coautores e as instituições envolvidas.

A principal limitação da cientometria está na tentativa de comparação entre as publicações e produtividades de áreas científicas distintas (Silva e Bianchi 2001). Isso ocorre porque os hábitos de produção entre elas diferem, o que dificulta a comparação e análises. Independente disso, a cientometria auxilia na compreensão das relações de fenômenos e fatos sobre sua natureza, ocorrência e significado.

A técnica de pesquisa que será utilizada é a documentação indireta. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), essa técnica permite reunir materiais que servem de *background* do campo de interesse. Sendo que tal técnica foi realizada por meio de fontes secundárias, ou seja, pelos artigos e livros consultados.

O universo observado é composto por 395 obras publicadas entre 2000 e 2015, sendo artigos e livros, pertencentes aos bancos de dados da JSTOR⁴ e SciELO.⁵ A amostra foi equivalente ao universo, pois todas as 395 obras foram observadas.⁶ Para a seleção desse universo, observamos os artigos dessas bases de dados que tinham em seu título os termos “cyber” e “ciber”.

Por sua vez, os artigos foram classificados dentro de três categorias de análise: configuração, teoria e demais temas; política, relações entre

Estados e regulamentação; segurança e defesa. Essas categorias foram formada após análise e agrupamento dos artigos relacionados à área de Relações Internacionais.

A filtragem dos textos ocorreu pela análise dos títulos, resumos e contexto das revistas de cada uma das produções, resultando nas três categorias anteriormente descritas. No caso dos livros encontrados nesses bancos de dados, também foram observados os índices. Quando as obras não dispunham de resumos, também eram consideradas as introduções delas.

Para considerar os artigos que correspondiam a segurança cibernética e a defesa cibernética, utilizamos as definições da União Internacional de Telecomunicação (2016) para o primeiro conceito e a visão francesa junto à Otan (2016) para o segundo. Assim, a segurança cibernética trata de temas relacionados a dimensão da segurança pública. Dessa forma, aborda questões políticas, gestão de riscos, ilícitos, melhores práticas de garantia e tecnologias, usadas para proteger o ambiente cibernético e sua organização, como também os ativos do usuário.

Sobre o zelo desse conceito, encontramos também dispositivos de computação pessoal, infraestrutura, aplicativos, serviços, sistemas de telecomunicações. Além disso, ela também observa as informações transmitidas e/ou armazenadas no espaço cibernético conectado. Cabe ressaltar que o conceito utilizado de segurança cibernética é distinto daquele que engloba a segurança nacional, ou seja, é diferente da segurança cibernética nacional, definida por exemplo, por José Brandão (2011).

Por outro lado, a definição de defesa cibernética observada é a francesa. De acordo com ela, a defesa cibernética envolve o ato de defender o sistema crítico de informação do espaço cibernético de um Estado. Dessa forma, a definição de segurança e defesa aplicada aqui no espaço cibernético segue as referências estabelecidas por Hobbes (2002) para os conceitos clássicos. A grosso modo, para esse autor, a segurança observa os aspectos legais que regulam uma dada sociedade, enquanto a defesa garante a sobrevivência do Estado.

ESPAÇO CIBERNÉTICO COMO OBJETO CIENTÍFICO

O espaço cibernético não é somente planejado pelo homem, mas também um espaço geográfico que perpassa todos os demais (Ventre 2011). Essa característica é um exemplo da abrangência desse espaço, que se aplica também a outras temáticas, como nas pesquisas científicas. Por isso, pensar no espaço cibernético como objeto exclusivo das ciências da computação é visualizá-lo limitadamente.

No caso desse artigo, pretendemos demonstrar o espaço cibernético dentro das Relações Internacionais. O intuito não é compreender como

o espaço cibernético se tornou um objeto da área, mas como ele é tratado nessa disciplina. Assim, observaremos neste tópico apenas as principais questões sobre o espaço cibernético e algumas vertentes de pesquisas dentro da área das Relações Internacionais.

Os artigos sobre espaço cibernético na área das Relações Internacionais começam a ser desenvolvidos com maior veemência durante o século XXI. Isso é possível de se observar por meio do banco de dados de artigos e livros da JSTOR e SciELO. O gráfico a seguir demonstra essa realidade:

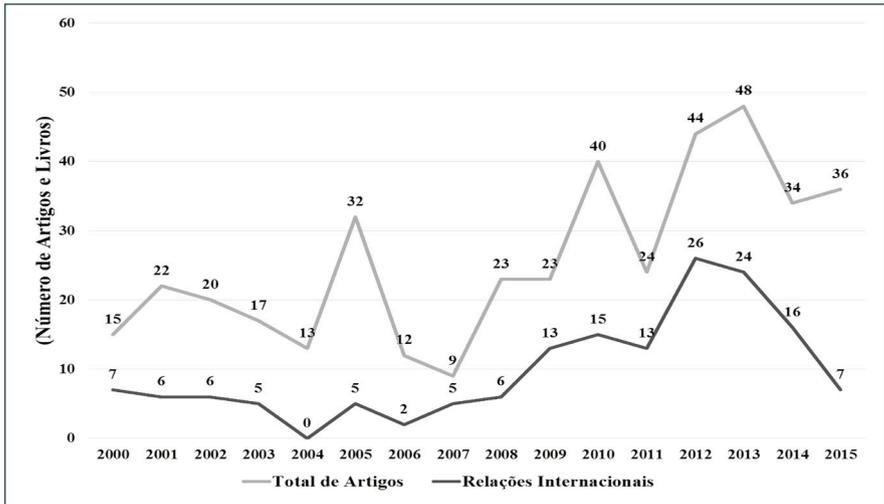


Gráfico 1 – Artigos/Capítulos da JSTOR e SciELO com Ciber/Cyber nos Títulos (2000-2015)

Fonte: Elaboração própria baseada em JSTOR (2016a, 2016b) e SciELO (2016a, 2016b).

Com o Gráfico 1 observamos que o aumento considerável das publicações de 2008 para 2009 pode ser resultado de um processo de securitização. De acordo com Forrest Hare (2010), a securitização do espaço cibernético é percebida em alguns momentos e atos, como na estratégia de defesa cibernética da Estônia, publicada em 2008. Em 2007, a Estônia foi alvo de ataques de *hackers* (O’Connel 2012), influenciando essa estratégia.

Em 2008 também foi percebido o uso do espaço cibernético como uma dimensão da guerra entre Rússia e Geórgia, em que essa sofreu alguns ataques cibernéticos (O’Connel 2012). Face esses incidentes e possíveis ameaças, os Estados Unidos criam o Comando Cibernético em 2009. Um segundo catalizador do aumento de produção pode ser percebido em 2010,

por ocasião das divulgações de documentos do Wikileaks, que revelou os processos informacionais na tomada de decisão dos Estados.

Esses fatos, em especial a manobra estadunidense e as revelações pelo Wikileaks, podem ser considerados os principais catalizadores do aumento das produções científicas observadas, que teve seu auge em 2012 e posterior processo de desecuritização. O processo de securitização do espaço cibernético, de acordo com Ron Deibert (2012), é o principal estimulador dos tomadores de decisões para o desenvolvimento de estratégias de segurança e defesa cibernética.

Ainda sobre os artigos que tratavam das relações internacionais, observamos três grandes áreas de abordagem: configuração, teoria e demais temas; política, relações entre estados e regulamentação; segurança pública e defesa nacional. Os artigos da primeira área observam como o espaço cibernético é formado, suas conceituações e temas afins. A segunda área observa estudos de casos, propostas de regulamentações, consequências delas e questões políticas.

Por sua vez, a última área, observa questões de poder, ataques, segurança e defesa cibernética, crimes cibernéticos e resiliência. Os artigos observados no gráfico anteriormente apresentado podem ser divididos da seguinte forma:

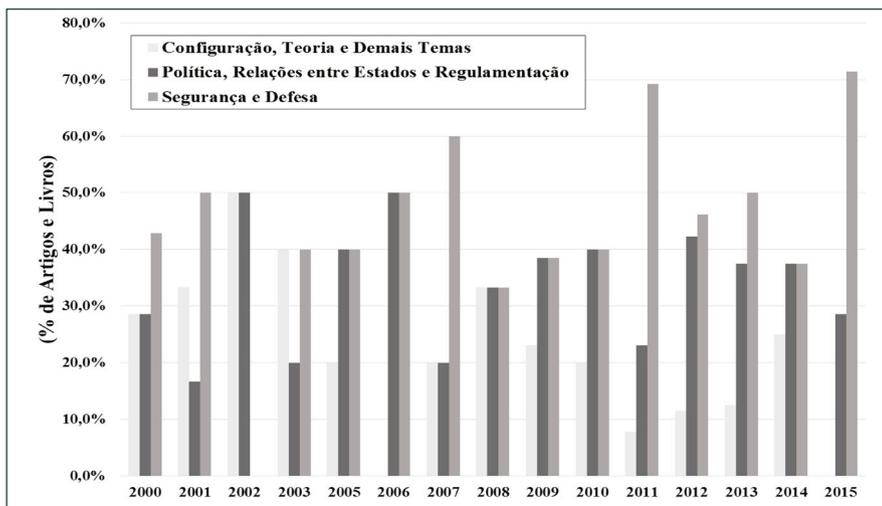


Gráfico 2 – Publicações sobre Espaço Cibernético nas Relações Internacionais (2000-2015)
 Fonte: Elaboração própria baseada em JSTOR (2016a, 2016b) e SciELO (2016a, 2016b).

Além de identificar os principais temas que são pesquisados sobre o espaço cibernético nas Relações Internacionais, o Gráfico 2 nos permite compreender sobre quais temas mais se pesquisa. Dessa forma, com exceção de 2002, todos os demais anos focaram nas análises do espaço cibernético, a área de Segurança e Defesa Cibernética. Diante disso, os próximos tópicos desse artigo pretendem compreender um pouco sobre cada uma dessas áreas e posteriormente realizar uma análise mais enfática sobre as pesquisas de Segurança e Defesa Cibernética.

Configuração, teoria e demais temas

De acordo com Ventre (2011), o espaço cibernético é composto por três camadas: *hardware*, *software* e *peopleware*. A primeira camada que configura o espaço cibernético é caracterizada pelos elementos físicos. Enquanto o *hardware* é a camada física do espaço cibernético, a dimensão virtual é constituída pela camada de *software*.

Por sua vez, a categoria *peopleware*, na percepção de Ventre (2011), é a camada cognitiva do espaço cibernético, ou seja, os operadores desse espaço. Assim, embora os usuários estejam englobados na definição de espaço cibernético, eles são diferenciados das outras duas categorias. As relações entre essas camadas, assim como a individualidade de cada uma delas, são focos das pesquisas dentro dessa categoria de pesquisa sobre o espaço cibernético.

A própria internet também é foco considerado dessas abordagens. Podemos citar aqui, por exemplo, o artigo de George Barnett, Bum-Soo Chon e Devan Rosen (2001). Esse artigo observava a relação entre a internet e o espaço cibernético. De acordo com eles, o comércio de telecomunicação, comércio eletrônico, ciências e semelhantes são os componentes mais significativos da estrutura da internet.

Ainda dentro do foco de configurações do espaço cibernético e da internet, encontramos também interesse sobre as redes paralelas ou alternativas desse espaço, como por exemplo, a *Deep Web* e alguns navegadores alternativos de código aberto. A *Deep Web* é definida como uma parte do espaço cibernético que, por algum motivo, não está indexada nas ferramentas de busca, como o Google (Ciancaglini et al. 2015). A indexação consiste em incluir determinados endereços, documentos e materiais nas ferramentas de busca, facilitando o acesso por todos os usuários.

Os principais usuários que recorrem a *Deep Web* são aqueles que buscam garantir seu anonimato na rede. Em virtude disso, de acordo com Ciancaglini et al. (2015), encontramos na *Deep Web* tanto pessoas que querem proteger suas comunicações, como usuários de drogas, assassinos, hackers, jornalistas

em busca de informações privilegiadas entre outros. Essas pessoas buscam termos, assuntos e informações ilegais, que são geralmente bloqueados e também filtrados pelos veículos tradicionais (Ciancaglini et al. 2015).

A configuração do espaço cibernético também é afetada pela economia política da infraestrutura de telecomunicações, provedores de serviços e inclusão digital no mundo. Além dessas, ela também tem uma correlação com as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Assim, dentro dessa área de pesquisa também encontramos como tema a influência de novas tecnologias no espaço cibernético, porque elas trazem a necessidade de repensar esse espaço, conforme apontado por Arquilla e Ronfeldt (1997).

As pesquisas que abordam inovação tecnológica e o espaço cibernético discorre também sobre as consequências delas, não somente na configuração, mas também na regulamentação e segurança desse espaço. James Lewis (2009), por exemplo, explica que essa inovação pode ser limitada pelas regulamentações do espaço cibernético. Ainda de acordo com ele, a inovação também pode gerar segurança para o espaço cibernético, devido aos protocolos e capacidades dos novos equipamentos.

Por causa da complexidade dessas relações e do próprio espaço cibernético, outro tema de pesquisas importante são as taxonomias e teorias sobre esse espaço. Conforme apontado por Paulo Zuccaro (2011), os estudos de taxonomias não são determinantes para a política, estratégia e pesquisa, mas nos ajudam a compreender, delimitar posturas e procedimentos sobre o espaço cibernético. Essa necessidade de pesquisa engloba todo o espectro do espaço cibernético, desde economia, segurança e infraestrutura.

Sobre as tentativas de determinar taxonomias, Simmons et al. (2009) explicam que terminologias e conceitos de sucessos têm uma aceitação universal. Ademais, de acordo com o artigo deles, a taxonomia deve respeitar determinados requisitos. O artigo cita, por exemplo, a aceitação, a exclusividade, a compreensão, a inambiguidade, a usualidade, a boa definição e a empregabilidade.

Na tentativa de compreender o espaço cibernético, alguns artigos também tratam da questão teórica do espaço cibernético. Além de artigos sobre o que seria o espaço cibernético, encontramos também teorias sobre governança na era digital e soberania no espaço cibernético. Não querendo nos prolongar, o exemplo que trazemos aqui é o da Teoria do Poder Cibernético, abordado por Joseph Nye (2012).

Política, relações entre Estados e regulamentação

Inicialmente, sabemos que o embate do mundo físico com o ambiente virtual causa também litígios entre soberanias, como possíveis ataques a estru-

turas nucleares e apagões digitais. Em virtude disso, os pesquisadores desta linha tentam clarificar formas de delimitar essas soberanias e evitar novos litígios. Além desse tema, esses pesquisadores também se preocupam com os atos de guerra no espaço cibernético, ou seja, com a guerra cibernética.

De acordo com o Martin Libicki (2009), a guerra cibernética pode surgir de duas origens: deliberadamente ou por meio de crises. Ela surge quando um Estado acredita que pode adquirir vantagens de terceiros com ações dentro do espaço cibernético. Outra forma dela surgir é por meio de crises envolvendo o espaço cibernético, que ao serem escalonadas causam novas crises, resultando em um efeito cascata e desencadeando a guerra cibernética.

Os artigos sobre ela geralmente englobam as duas dimensões de seus objetivos, citados por Libicki (2009): externa e interna. De acordo com ele, a dimensão externa trata das razões para a ciberguerra, enquanto a dimensão interna do gerenciamento e ações operacionais dentro das ciberbatalhas. Além disso, elas também discutem o alcance da guerra cibernética, pois ela apresenta alguns limites, como por exemplo, não poder realizar ocupações territoriais (Libicki 2009).

Quando trata das demandas acadêmicas sobre a guerra cibernética, Arquilla e Ronfeldt (1997) elencam três principais abordagens: estudos de caso, exercícios analíticos e atores não estatais. Os estudos de caso são necessários para desenvolver uma perspectiva sobre a guerra cibernética, enquanto os exercícios analíticos permitem ao pesquisador reconhecer os casos próprios dessa guerra (Arquilla e Ronfeldt 1997). Cabe ressaltar ainda que a guerra cibernética tem um envolvimento mais enfático dos atores não estatais, sendo tal fato também objetos de pesquisa, conforme explica Arquilla e Ronfeldt (1997).

Juntamente com a área que trata as questões referentes à soberania, também observamos uma concentração de pesquisas sobre a regulamentação e marcos legais internacionais. As tentativas de regular e organizar esse espaço podem reduzir os litígios e evitar um guerra cibernética, conforme explica Clarke (2012). Ademais, essas pesquisas também observam a relação dessas normas com os interesses dos Estados, pois conforme Oran Young (1982), os regimes internacionais servem aos propósitos de algum ator, geralmente dos centros do mundo.

Entretanto, de acordo com Joseph Nye (2012), não existe uma governança sobre espaço cibernético, e sim um grupo de instituições dispersas que controla esse espaço. Ao realizar essa afirmação, Nye (2012) cita algumas ONGs que controlam esse espaço, como a W3C ou o ICANN. Embora tais instituições sejam organizações não governamentais, elas apresentam laços consideráveis com o território dos Estados Unidos.

A W3C e a ICANN nasceram dentro do projeto da ArpaNET e foram criadas no âmbito do Instituto de Tecnologia de Massachusetts e da Universidade da Califórnia do Sul, respectivamente. Ademais, as sedes dessas instituições estão localizadas em território dos Estados Unidos. Assim, podemos afirmar que ambas as instituições estão sob o domínio estadunidense.

Outro aspecto que devemos considerar sobre as entidades controladoras do espaço cibernético é a natureza delas. De acordo com Ron Deibert (2012), uma parcela significativa do espaço cibernético é de propriedade e operada pelo setor privado. Dessa forma, o espaço cibernético depende diretamente das condições dessas empresas (Deibert 2012).

Isso significa que a criação de um regime internacional sobre espaço cibernético requer a redução do controle sobre essas instituições pelos Estados Unidos. Entretanto, vale lembrar da colocação de Fareed Zakaria (2008), de que as instituições internacionais, criadas inicialmente para evitar conflitos da dimensão das Grandes Guerras Mundiais, também servem de ferramenta para a manutenção do poder dos Estados Unidos. Assim, igualmente como ocorre com o regime internacional do meio ambiente, os Estados Unidos não estão interessados em um regime internacional do espaço cibernético, pois detém as instituições mantenedoras desse ambiente (Portela 2016).

Além de observar o processo de regulamentação do espaço, como também o impacto deste nas políticas dos Estados, essa área também observa as consequências desses acordos e tratados, como também a sua implementação ou revogação. Assim, essa área observa questões tangíveis, como por exemplo, o tipo de cabo utilizado, e também questões intangíveis, como os crimes cibernéticos (Clarke 2012). Isso nos leva a outra categoria de pesquisa sobre o espaço cibernético: segurança e defesa cibernética.

Cabe ressaltar, novamente, que existem diversas abordagens do espaço cibernético como objeto científico. Richard Clarke (2012), por exemplo, explica as pesquisas sobre esse espaço por meio de uma tríade, que abarca os endereços de computadores, as regulamentações adicionais do espaço cibernético e a energia elétrica. Dessa forma, as questões observadas aqui podem ser classificadas nos dois primeiros elementos da tríade, pois são artigos diretamente relacionados ao espaço cibernético.

Para finalizar, podemos dizer, ainda, que as questões que englobam o espaço cibernético dentro das relações internacionais podem ser mais amplas quando considerarmos o terceiro elemento da tríade de Clarke (2012). Isso porque alguns artigos têm impactos sobre os estudos do espaço cibernético, sem nem abordarem esse tema em seus textos. Como exemplo disso, encontramos artigos sobre a energia elétrica dos países, que não abordam em nenhum momento o espaço cibernético, mas têm relação indireta com

este, como é o caso da pesquisa de Jacques Marcovitch (1991), intitulado “Integração Energética na América Latina”.

Defesa e Segurança Cibernética

A demanda por pesquisas sobre a segurança e defesa cibernética surge tanto para debatê-las como também para distingui-las, pois elas por vezes se confundem. Sobre essas pesquisas, a área de segurança cibernética trata de temas relacionados a dimensão da segurança pública, como ilícitos e proteção do ambiente cibernético. Enquanto isso, a defesa apresenta questões próprias das relações entre os Estados, como por exemplo, o poder cibernético e guerra cibernética.

Entretanto, devemos recordar que os assuntos de segurança cibernética também são observados dentro das relações internacionais. O exemplo mais evidente foi a proposta da Alemanha e Brasil sobre privacidade da internet na Organização das Nações Unidas (ONU). Essa proposta foi feita à ONU em 2013, pouco tempo após as revelações de Snowden sobre as atividades de espionagem da NSA, e virou resolução em 2014, durante a 69ª Assembleia Geral (O Globo 2014).

Parte dos artigos observados consideravam a defesa e a segurança cibernética em uma mesma pesquisa. Isso pode ser explicado pela complexidade existente em distinguir esses dois conceitos, reflexo da própria dificuldade em definir as variações clássicas de cada um.

Embora haja essa dificuldade, a distinção entre segurança cibernética e defesa cibernética é um exercício necessário para compreender os artigos que tratam dessas duas temáticas. Para tal, cabe nesse momento, abordar os conceitos clássicos de defesa, pois eles servem de parâmetros para compreender suas derivações para o espaço cibernético. De acordo com Bobbio (1994), o conceito de defesa pode ser compreendido conforme uma gama de variações, por isso sua utilização, por vezes, pode induzir-nos ao erro.

Sobre visão militar de defesa, ela não se confirma apenas no momento da agressão, mas anterior a ela. Assim, a defesa não é somente um conceito passivo, mas também um termo ativo, pois ela emprega recursos para dissuadir possíveis agressões e ameaças. Em virtude disso, o conceito de defesa na visão de Clausewitz (1982) é diferenciado em tempos de paz e em tempos de guerra.

Dessa forma, durante o período de paz, Clausewitz (1982) explica que a defesa consiste em esperar e preparar formas de aparar um possível ataque. Por outro lado, em tempos de guerra, ela também consiste em prever a utilização de atos ofensivos. Para compreender qual postura defensiva um Estado deve adotar, ele deve conhecer os seus inimigos e quando eles irão atacar.

A necessidade de reconhecimento constitui o primeiro desafio para a compreensão desses conceitos no espaço cibernético. Isso porque se trata de um espaço em que o disfarce e o anonimato são evidentes. Em virtude disso, no espaço cibernético, um Estado deve se portar como em constante estado de guerra.

Cabe ressaltar que embora o sistema internacional provoque tensões permanentes entre atores, a manutenção de forças armadas por um Estado não o qualifica como em guerra, pois isso depende de um reconhecimento formal de seu soberano, no que entendemos como o conceito de Hugo Grócio (2004), “Direito de Guerra”. Durante a II Guerra Mundial, por exemplo, a Inglaterra somente se declarou em situação de guerra após Hitler ter reconquistado a maioria dos territórios que haviam sido perdidos pela Alemanha na guerra anterior. Até então, para o ministro inglês, Neville Chamberlain, não existia uma segunda guerra na Europa, mas apenas a restituição de territórios por Hitler.

Assim, se observamos como os exércitos dos países se comportam, perceberemos diferenças entre as suas administrações quando eles reconhecem que participam de uma guerra e quando estão em período considerado de paz. Ademais, nos chamados períodos de paz, as forças armadas dos países mantêm os alistamentos, treinamentos, compra de armamento, entre outros. Em contrapartida, em tempos de guerra, elas são mais agressivas, pois pretendem não somente repelir o ataque, mas também aniquilar o atacante, com ações mais ofensivas e diretas.

Seguindo esta lógica e compreendendo que os ataques cibernéticos⁷ utilizados no espaço cibernético são frutos de informações, a defesa cibernética depende também de gestão de dados (Gama Neto e Lopes 2014). Assim, o conceito de defesa cibernética é abordado por Paulo Sérgio de Melo Carvalho (2011) da seguinte forma:

Defesa Cibernética – Conjunto de ações defensivas, exploratórias e ofensivas, no contexto de um planejamento militar, realizadas no espaço cibernético, com as finalidades de proteger os nossos sistemas de informação, obter dados para a produção de conhecimento de inteligência e causar prejuízos aos sistemas de informação do oponente. No contexto do preparo e emprego operacional, tais ações caracterizam a Guerra Cibernética (Carvalho 2011, 18).

Por meio dessa citação, entendemos que a defesa tem uma relação direta com a guerra, os interesses nacionais, garantia da sobrevivência e da soberania.

Outra definição que discutiremos aqui, por exemplo, é aquela dada por Myriam Cavelti (2012). Quando ela trata da definição de segurança e defesa cibernética, nos explica que ela pode ser enquadrada em três abordagens distintas: técnica, crimes-espionagem e defesa militar/civil. Cada

uma dessas abordagens apresenta atores, referenciais e ameaças distintas, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 1 – Alternativas de discursos para segurança cibernética

	Técnica	Crimes-Espionagem	Defesa militar/civil
Atores principais	Especialistas em computadores e indústrias de antivírus	Aplicação da lei e comunidade de inteligência	Especialistas em segurança nacional, militares, defesa civil e segurança interna
Principal objeto de referência	Computadores e redes de computadores	Rede privada e pública	Rede das forças armadas e infraestrutura crítica
Principais ameaças	Malwares, hackers e interrupções de rede	Ameaças persistentes avançadas, crimes cibernéticos, mercenários cibernético, Estados (inteligências estrangeiras)	Ataques a infraestruturas críticas, terrorismo cibernético e Estados (comandos cibernéticos)

Fonte: Elaboração própria baseada em Caveltly (2012).

Essa mesma autora explica que modos de enquadramento de ameaças e riscos cibernéticos podem, com certos limites, ser uma questão de escolha. Da mesma forma, a definição de segurança cibernética pode ser observada conforme o objetivo de pesquisa. Cabe ressaltar, entretanto, que as abordagens não se anulam, mas no caso das Relações Internacionais, a definição que mais se relaciona é a terceira, defesa militar/civil.

Essa abordagem engloba tanto as definições de segurança cibernética, quanto de defesa cibernética. A segurança cibernética é definida quando os atores principais são a defesa civil e a segurança interna, cuja referência são as infraestruturas críticas e as ameaças/ataques a esta. Por sua vez, a defesa cibernética tem relação com os especialistas em segurança nacional e militares, com referência na rede das forças armadas e terrorismo cibernético e ataque ao Estado.

Cabe ressaltar que algumas estratégias, como a *Comprehensive National Cybersecurity Initiative*, de Barack Obama, abordam a guerra cibernética no âmbito da segurança cibernética. Tal abordagem pode dificultar a diferenciação entre segurança cibernética e defesa cibernética, mas cabe observar que isso é fruto de um processo de militarização de temas. De acordo com Mary O'Connell (2012), os Estados Unidos tem militarizado os temas de segurança cibernética, de forma que aborda as questões dela com recursos e ações militares.

Mediante tais colocações, se retornarmos aos artigos observados na coleta de dados da JSTOR e da SciELO e separar aqueles referentes à Defesa Cibernética e os de Segurança Cibernética, obteremos a seguinte tabela:

TABELA 1 – Publicações de Segurança e Defesa Cibernética na JSTOR e SciELO (2000–2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Defesa Cibernética	1	1	0	1	0	1	1	1	6
Segurança Cibernética	2	2	0	1	0	1	0	2	8
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Defesa Cibernética	1	2	4	3	8	5	4	4	31
Segurança Cibernética	1	3	2	6	4	7	2	1	26
Artigos de Defesa Cibernética: 37				Artigos de Segurança Cibernética: 34					

Fonte: Elaboração própria baseada em JSTOR (2016a, 2016b) e SciELO (2016a, 2016b).

Mediante a Tabela 1, percebemos que há um equilíbrio relativo sobre a produção em Defesa Cibernética e em Segurança Cibernética entre os anos de 2000 e 2015. Ademais, embora a produção de Defesa Cibernética tenha superado a de Segurança Cibernética apenas nos anos de 2010, 2012, 2014 e 2015, no total encontramos mais artigos de defesa do que de segurança cibernética. Cabe ressaltar, ainda, que alguns dos artigos consultados podem ser englobados em ambas as categorias, sendo contabilizados em ambas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando comparado com os demais espaços geográficos, a primeira particularidade do espaço cibernético que devemos ressaltar é a relação dele com os seres humanos. Ele não foi somente criado pelo ser humano, mas explorado desde seu início. Ademais, esse espaço perpassa por todos os demais espaços geográficos.

Surgido na segunda metade do século passado, o espaço cibernético intriga pesquisadores de diversas áreas, principalmente por causa do seu ineditismo e seu caráter abstrato. Prova disso foi a sua própria criação, resultado de diversas pesquisas acadêmicas, artigos e produções científicas. Além disso, ele não é objeto de apenas algumas áreas acadêmicas, mas perpassa por todas elas, desde as ciências da computação até as ciências sociais.

O impacto da produção científica sobre espaço cibernético nas Relações Internacionais começa a ser notado com maior veemência no início do século XXI. Entretanto, esse aumento não é exclusivo dessa área, pois os

dados coletados demonstraram um aumento diretamente proporcional das produções das Relações Internacionais em comparação com o valor total de artigos e livros sobre o espaço cibernético.

As produções observadas sobre espaço cibernético se concentravam em três grandes conjuntos: configuração, teoria e demais temas; política, relações entre estados e regulamentação; segurança pública e defesa nacional. Assim, as pesquisas observadas sobre o espaço cibernético nas Relações Internacionais podem ser resumidas pelo seguinte quadro:

QUADRO 1 – Pesquisa sobre Espaço Cibernético nas Relações Internacionais

Área de Concentração		Alguns Temas Abordados
1	Configuração, teoria e demais temas	<ul style="list-style-type: none"> - Organização e delimitação de limites - Entrave entre um espaço em período feudal e um mundo globalizado - Influência de novas TICs nas relações internacionais
2	Política, relações entre Estados e regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> - Organização jurídica do espaço cibernético e suas denotações e consequências - Entraves entre soberanias do espaço cibernético - Presença de Estado no espaço cibernético - Privacidade e liberdade do indivíduo
3	Segurança e defesa	<ul style="list-style-type: none"> - Litígios e crimes cibernéticos - Vulnerabilidades - Resiliência da rede - Ciberguerra - Espionagem e invasão

Fonte: Elaboração própria baseada em JSTOR (2016a, 2016b) e SciELO (2016a, 2016b).

Dessas áreas de concentração, a última teve um número elevado de produções. Assim, dos artigos observados, os que tratavam da segurança e defesa cibernética ganham maior evidência, reflexo de um espaço cibernético propício a crimes e conflitos entre Estados. Esse aumento também é reflexo da securitização desses temas em algumas ocasiões, como em 2008 e 2009, face a guerra Rússia-Geórgia e criação do Comando Cibernético pelos Estados Unidos.

Ademais, quando tratados como temas separados, a segurança cibernética e a defesa cibernética apresentam um número semelhante de produções no século XXI. Entretanto, parte considerável das produções abordou as duas temáticas no mesmo texto, que é reflexo da dificuldade em perceber separadamente a segurança pública e a defesa nacional dentro do espaço cibernético. Ao tentar realizar essa distinção, esse artigo compreende

que a defesa cibernética tem uma relação direta com a guerra, defesa dos interesses nacionais, garantia da sobrevivência e da soberania. Por sua vez, a segurança cibernética está relacionada com todos os litígios que podem ameaçar o ambiente cibernético de um Estado.

Finalmente, a complexidade das camadas do espaço cibernético permite aos pesquisadores da área das Relações Internacionais tratarem de uma vasta gama de temas. Além disso, as principais análises sobre a defesa e a segurança cibernética surgem como as principais áreas de pesquisa das Relações Internacionais sobre o espaço cibernético. Entretanto, essas produções são condicionadas pela securitização e dessecuritização dessas duas temáticas.

REFERÊNCIAS

Abbate, J. 1999. *Inventing the Internet*. Cambridge: MIT Press.

Arquilla, J., Ronfeldt, D. 1997. *Cyberwar is Coming*. National Security Research Division. Estados Unidos: RAND Corporation.

Barnett, G., Chon, B.-S., Rosen, D. 2001. *The Structure of the Internet Flows in Cyberspace*. Networks and Communication Studies, 15 (1-2). França: Netcom.

Bobbio, N. 1994. *Dicionário de política*. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Brandão, J. E. M. de S. 2011. Uso de redes sociotécnicas para a segurança cibernética nacional. In: Barros, O. S. R. (Org.). *Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética*. Brasília: Secretária de Assunto Estratégicos da Presidência da República

Cavelty, M. D. 2012. *The militarisation of Cyberspace: why less may be better*. 4th International Conference on Cyber Conflict. Estonia: Nato.

Carvalho, P. S. M. de 2011. Conferência de Abertura: o setor cibernético nas forças armadas brasileira. In: Barros, O. S. R. (Org.). *Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética*. Brasília: Secretária de Assunto Estratégicos da Presidência da República.

Ciancaglini, V., Balduzzi, M., Mcardle, R., Goncharov, M. 2013. *Deepweb and Cybercrime: It's Not All About TOR*. Trend Micro Research Paper. Tóquio: TrendMicro.

Clarke, R. A. 2012. *Cyber War: the next threat to national security and what to do about it*. New York: HarperCollins Publishers.

Clausewitz, C. V. 1982. *On War*. Reino Unido: Penguin Books Limited.

Deibert, R. 2012. *Distributed Security as Cyber Strategy*: Outlining a Comprehensive Approach for Canada in Cyberspace. Canada: Canadian Defence & Affairs Institute.

Fernandes, J. P. T. 2012. A ciberguerra como uma nova dimensão dos conflitos do século XXI. *Revista Relações Internacionais*, 33.

Fonseca Filho, C. 2007. *História da Computação*: O caminho do Pensamento e da Tecnologia. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Gama Neto, R. B., Lopes, G. V. 2014. Armas Cibernéticas e Segurança Internacional. In: Medeiros Filho, O., Ferreira Neto, W. B., Gonzales, S. L. de M. (Org.). *Segurança e Defesa Cibernética*: da fronteira física aos muros virtuais. Coleção I - Defesa e Fronteiras Cibernética Pernambuco: Editora UFPE.

Grotius, H. 2004. *O Direito da Guerra e da Paz*. Ijuí: UNIJUÍ.

Hare, F. 2010. *The Cyber Threat to National Security*: Why can't we agree. Conference on Cyber Conflict. Estônia: CCDCOE.

Hobbes, T. 2002. *Leviatã*: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret.

Jstor. 2016a. Search: Ciber. *Banco de dados de Revistas Científicas*. Nova York: Ithaca Harbors. Disponível em: <<http://www.jstor.org/action/doAdvancedSearch?c6=AND&sd=&q5=&isbn=&f0=ti&q6=&q2=&f4=all&group=none&q3=&q1=&c2=AND&c4=AND&la=&ed=&f6=all&q4=&f3=all&f2=all&pt=&acc=off&f5=all&q0=ciber&c3=AND&c1=AND&c5=AND&f1=all>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. 2016b. Search: Cyber. *Banco de dados de Revistas Científicas*. Nova York: Ithaca Harbors. Disponível em: <<http://www.jstor.org/action/doAdvancedSearch?Search=&acc=off&f1=all&q6=&la=&c4=AND&c1=AND&ed=&c2=AND&group=none&f4=all&sd=&c6=AND&f3=all&q0=ciber&f2=all&q3=&pt=&c5=AND&f6=all&q2=&q1=&c3=AND&f5=all&isbn=&f0=ti&q5=&q4=>>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

Heylighen, F., Joslyn, C. 2001. Cybernetics and Second-Order Cybernetics. In: Meyers, R. A. (Ed.). *Encyclopedia of Physical Science & Technology*. New York: Academic Press.

Knight, P. T. 2014. *A Internet no Brasil*: Origens, Estratégia, Desenvolvimento e Governança. Indiana: AuthorHouse.

Lewis, J. 2009. *Innovation and Cybersecurity Regulation*. Commentary. Washington: Center for Strategic & International Studies.

Libick, M. 2009. *Cyberdeterrence and cyberwar*. Pittsburgh: Rand Corporation.

Marconi, M. de A., Lakatos, E. M. 2003. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas.

Marcovitch, J. 1991. Integração energética na América Latina. *Revista Brasileira de Energia*, 1 (3).

Nye, J. S. 2012. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá.

O'Connell, M. E. 2012. Cyber Security without Cyber War. *Journal of Conflict & Security Law*, 17 (2): 187-209.

O Globo. Onu aprova resolução proposta por Brasil e Alemanha sobre privacidade on-line. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 nov. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/onu-aprova-resolucao-proposta-por-brasil-alemanha-sobre-privacidade-on-line-14678862>> Acesso em: 22 ago. 2015.

Otan. 2016. *Cyber Definitions*. Resources. Estonia: CCDCOE. Disponível em: <<https://ccdcoe.org/cyber-definitions.html>> Acesso em: 13 mar. 2016.

Portela, L. S. 2015. *Movimentos centrais e subjacentes no espaço cibernético do século XXI*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. ECEME, 2016.

Scielo. 2016a. Pesquisa Artigo: Ciber. *Banco de Dados da Scientific Electronic Library Online*. São Paulo: SciELO. Disponível em: <<http://search.scielo.org/?q=ciber&where=ORG>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. 2016b. Pesquisa Artigo: Cyber. *Banco de Dados da Scientific Electronic Library Online*. São Paulo: SciELO. Disponível em: <<http://search.scielo.org/?q=cyber&where=ORG>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Silva, J. A. da, Bianchi, M. de L. P. 2001. *Cientometria: a métrica da ciência*. Paidéia, 11 (20).

Simmons, C., Ellis, C., Shiva, S., Dasgupta, D., Wu, Q. 2009. *AVOIDIT: A Cyber Attack Taxonomy*. Department of Computer Science. Tennessee: University of Memphis.

Spinak, E. 1998. Indicadores cientiométricos. *Ciência da Informação*, 27 (2).

Ventre, D. 2011. Ciberguerra. In: Academia General Militar. *Seguridad global y potências emergentes em um mundo multipolar: XIX Curso Internacional de Defesa*. Espanha: Universidad Zaragoza.

UIT. 2016. *Definition of cybersecurity*. Study Group 17. Suíça: ONU. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

Young, O. R. 1982. Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36 (2).

Zakaria, F. 2008. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras.

Zuccaro, P. M. 2011. Tendência Global em Segurança e Defesa Cibernética: Reflexões sobre a proteção dos interesses brasileiros no ciberespaço In: Barros, O. S. R. (Org.). *Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética*. Brasília: Secretária de Assunto Estratégicos da Presidência da República.

NOTAS

1. Segurança Cibernética trata de temas relacionados a dimensão da segurança pública, por exemplo, questões políticas, gestão de riscos, ilícitos, melhores práticas de garantia e tecnologias, usadas para proteger o ambiente cibernético e sua organização.
2. De acordo com ela, a defesa cibernética envolve o ato de defender o sistema de informação crítico do espaço cibernético de um Estado.
3. O filme retrata o espaço cibernético como uma dimensão negra com letras verdes flutuando alternadamente de cima para baixo e de baixo para cima.
4. Criado pela Fundação Andrew W. Mellon, a JSTOR é uma biblioteca online de artigos e periódicos acadêmicos. Ela está sediada nos Estados Unidos.
5. Biblioteca eletrônica brasileira criada pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, em parceria com o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde.
6. Listagem completa dos artigos observados disponível nos links das referências JSTOR (2016, 2016a) e SciELO (2016, 2016a).
7. De acordo com Martín Libick (2009), o ataque cibernético pode ser caracterizado como a interrupção ou corrupção de um sistema por um Estado.

AGENDA DE PESQUISA SOBRE O ESPAÇO CIBERNÉTICO
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RESUMO

O objetivo deste artigo é vislumbrar as pesquisas sobre espaço cibernético nas Relações Internacionais. A metodologia utilizada para tal é a cientometria, com uso de dados sobre produções científicas na JSTOR e SciELO. Conclui-se que o maior número de produções na área é em defesa e segurança cibernética.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Espaço Cibernético; Defesa Cibernética; Segurança Cibernética.

ABSTRACT

This article aims to glimpse the research on cyberspace in the International Relations field. The methodology used for this is the literature review and the collection of data on scientific production in JSTOR and SciELO. We conclude that the largest number of productions in the area is in defense and cyber security.

Keywords: Defense; Cyberdefense; International Relations.

Interações entre Defesa e Inteligência: a Contribuição desses Setores para a Realização de Interesses Nacionais

Interactions between Defense and Intelligence: the Contribution from these Sectors to the Achievement of National Goals

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 115-138
ISSN 2358-3932

FÁBIO NOGUEIRA MIRANDA FILHO

INTRODUÇÃO

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), Segurança é definida como condição na qual os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política e coerção econômica, de modo que possam, livremente, buscar o seu próprio desenvolvimento e progresso (Brasil 2005). Ou seja, os Estados que gozam de Segurança têm a oportunidade, a partir de um ambiente mais estável, de evoluir internamente, além de poder ocupar posição mais elevada na ordem internacional. Por corolário, a Segurança Nacional, tomando por base o Estado Democrático de Direito, exige também poder militar convincente e sério a fim de auxiliar na manutenção da ordem interna, bem como respaldar e estimular soluções diplomaticamente negociadas com outras nações para, desse modo, contribuir na realização dos interesses nacionais.

Por conseguinte, para equipar de forma adequada as Forças Armadas, um dos principais responsáveis pela Segurança Nacional, é necessário, entre outras atitudes, desenvolver a Indústria de Defesa. Como consequência primária do desenvolvimento dessa Indústria, o Brasil desenvolveria tecnologia nacional e dependeria menos de importações, principalmente em setores passíveis de restrição de acesso como bens e tecnologias de uso dual, isto é, aqueles que podem ser usados tanto em projetos civis como militares. Por exemplo, o lançamento de satélites do Sistema Geostacionário Brasileiro (SGB), que vai atender ao Plano Nacional de Banda Larga

Fábio Nogueira Miranda Filho – Mestre-profissional em Administração de Empresas (PUC-Minas), Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). E-mail: fabionmf@hotmail.com.

(PNBL) – uso civil –, e servir às comunicações estratégicas das Forças Armadas brasileiras – uso militar.

Para tanto, vários setores da sociedade, como academia, órgãos governamentais, diplomacia, etc., podem contribuir, alguns mais outros menos, para a garantia da Segurança e desenvolvimento do setor de Defesa. Contudo, os órgãos que executam Inteligência estratégica podem assessorar a execução desta diretriz de maneira diferenciada, pois apresentam inúmeras sinergias com o campo da Defesa, a exemplo de seus objetivos que se entrelaçam. Ambas visam à garantia da Segurança econômica e institucional dos países a que pertencem. Estas atividades são correlatas, tanto em tempos de paz, ao estarem atentas às situações potencialmente prejudiciais aos interesses da sociedade, como em tempos de guerra, em que a Inteligência permite ao Estado mobilizar esforços de acordo com a intenção do inimigo.

Defesa e Inteligência também se ressentem de algumas objeções em comum, como por exemplo, obter recursos financeiros para seu próprio desenvolvimento, e angariar reconhecimento da sociedade por aquilo que são efetivamente incumbidas de fazer: as Forças Armadas são normalmente lembradas por outros atributos (segurança pública, auxílio em defesa civil, etc.) que não a Defesa nacional; já a Inteligência é mais exposta quando falha e não quando antecipa situações prejudiciais ao país.

Tendo em vista o apresentado até o momento, este artigo pretende mostrar, com destaque para o contexto brasileiro, qual o caminho para desenvolver o setor de Defesa que seja mais profícuo para a sociedade e, além disso, evidenciar a contribuição do processo de interação da Inteligência com a Defesa para promover a Segurança Nacional e o desenvolvimento do país. Para além dessa introdução, é apresentada a metodologia de trabalho, e nas seções seguintes, são analisados tópicos da relação entre Inteligência e Defesa, culminando com as considerações finais em que são apresentadas as implicações a estes setores, bem como sugestões de temas a complementar a pesquisa.

TÓPICOS E NÍVEIS DE ANÁLISE

Na construção desse artigo, procura-se aproximar, no âmbito brasileiro, os setores da Defesa e Inteligência, fazendo um questionamento reconstrutivo do campo de estudos – afinal, o debate visa antes abrir perspectivas do que chegar a resultados definitivos (Demo 2013). Dito de outra forma, a preocupação metodológica conduz ao esforço de analisar de modo qualitativo em cinco tópicos com níveis de abrangência diferentes o fenômeno das interações entre esses setores e quais seriam as melhores escolhas para o

desenvolvimento do setor de Defesa, do ponto de vista da contribuição para o alcance da Segurança Nacional e, por conseguinte, ambiente propício ao desenvolvimento do país.

A escolha destes tópicos não precisa e não deve ser realizada de forma aleatória, já que o objetivo é a compreensão ampla do fenômeno, e não sua representatividade estatística (Einsenhart 1989). Assim, para traduzir a expressão “mais profícuo para a sociedade”, utilizada na introdução para definir o melhor caminho de desenvolvimento do setor de Defesa, adotam-se, de forma basilar, os parâmetros de maior utilidade para a sociedade brasileira e probabilidade de realização, em outras palavras, se as ações empreendidas pelo setor da Defesa, em cada tópico, se revelam proveitosas para o conjunto da sociedade e possuem boa chance de se concretizarem. Quanto ao exercício da Inteligência, ponderando a Defesa como tema central, ela é aqui apresentada como uma atividade de apoio, que contribui de forma diferenciada para o desenvolvimento deste setor. Ainda sobre a Inteligência são apontadas algumas precauções para que este auxílio à Defesa seja realmente eficaz.

Dessa forma, tendo em vista o nível de análise mais abrangente, a escolha do primeiro tópico tem como critério técnico as prioridades do Estado brasileiro, pelo menos as mais consensuais a serem discutidas adiante – tópico “Segurança Nacional”. O segundo critério, em um nível mais restrito de análise, são as prioridades do sistema de Defesa nacional, explicitadas em seus documentos de mais alto nível, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) – tópicos “Política e Estratégia de Defesa” e “Política pública de desenvolvimento da Indústria de Defesa” (Brasil 2005, 2008). Nos níveis de análise mais específicos, há um desdobramento de ações e exemplos do que seria pertinente no desenvolvimento do Setor de Defesa, considerando as prioridades estabelecidas nas análises anteriores – tópicos “Bens e tecnologias de uso dual” e “Casos concretos de acesso e restrição a bens e tecnologias de uso dual”.

Com base nesses critérios, por meio de exame transversal das atuações do sistema de Defesa Nacional e do Serviço de Inteligência (SI), foram elencados esses cinco tópicos de análise. Cada tópico pertence a um nível de abrangência diferente, do mais amplo e político ao mais específico e concreto, conforme ilustra a Figura 1. Por fim, nas Conclusões, a partir das evidências discutidas nas seções seguintes, é apresentado modelo que relaciona Indústria de Defesa, Inteligência, Segurança e interesses nacionais.

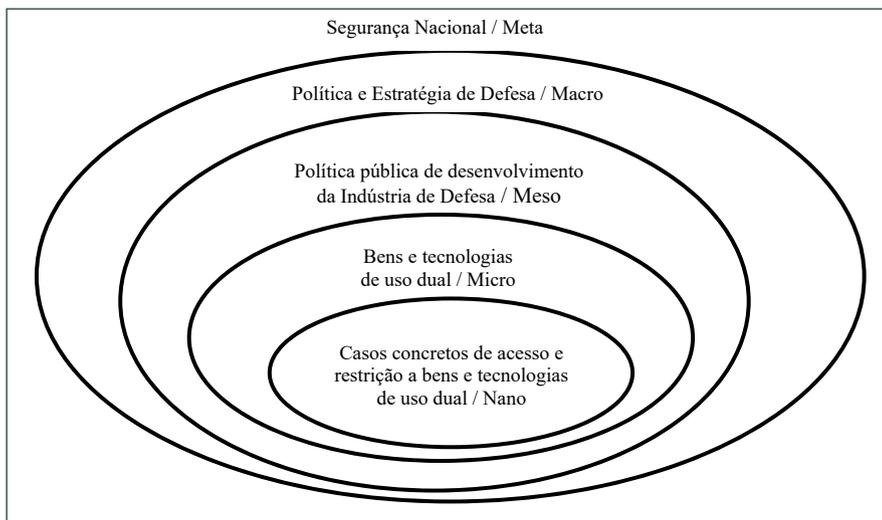


Figura 1 – Tópicos e níveis de análise

Fonte: Elaborado pelo autor.

SEGURANÇA NACIONAL – NÍVEL META

De modo semelhante à ONU, a PND, que rege a atuação das forças armadas do Brasil, define Segurança como “a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. Todos os elementos deste conceito são facilmente apreendidos após consultas a livros, dicionários e enciclopédias, exceto interesses nacionais. Da mesma forma, a constituição do Brasil de 1988 apresenta os objetivos do país no artigo 3º, porém ainda sem elucidar de forma cabal o termo interesse nacional, a exemplo do segundo item desse artigo, “garantir o desenvolvimento nacional”.

Sem dúvida, arrolar o que compõe o interesse nacional varia no tempo e de país a país, oscilando também conforme extrato social da população, seja por faixa etária, nível de renda ou qualquer outro critério. Além disso, a liberdade de pensamento dos cidadãos, sobretudo em democracias, leva a incontáveis listagens de interesses nacionais, às vezes até contraditórios. Recordando Hobbes, o interesse individual é balizado por custo e benefício, porém é disciplinado pelo medo da anarquia, o que leva os homens a respeitar as leis e a se tornarem mais previsíveis, aceitando o Estado como

protetor (Hobbes 1985). Contudo, o interesse nacional não é passível de ser guiado pelo mesmo artifício, pois não há uma governança supraestatal, como um Estado protetor de todos os outros Estados.

Ainda assim, o interesse nacional, com matiz político e cunho predominantemente econômico-social, apresenta alguns consensos em sua parte mais abstrata, que pode ser chamada de núcleo duro, tais como prosperidade, independência e justiça social, restando sua maior divergência na forma de como conduzir o país para atingir tais fins (Ribeiro 2008). Para ilustrar a realização dos interesses nacionais citam-se os “Anos Dourados”, entre as décadas de 50 e 70 do século passado, em que vários governos do mundo ocidental tiveram “liberdade para seguir os objetivos gerais de políticas sobre as quais não havia grandes desacordos” (Hobsbawn 2003). Não se pode esquecer que as crises costumam solapar o consenso político.

A partir deste consenso em torno do núcleo duro, com o patrocínio da Segurança, governos, empresas e cidadãos procuram realizar o interesse nacional interna e externamente. No campo doméstico, no caso brasileiro o interesse nacional seria, de forma sucinta, construir sociedades livres e pacíficas, erradicar a fome e a pobreza, promover crescimento econômico sustentável e inclusivo, prover educação e revitalizar a parceria global (Brasil 1988; ONU 2015). Já no campo externo, levando em conta que os Estados são atores interessados em si mesmos, seria projetar os interesses nacionais no cenário internacional, se resguardando de interferências externas (Waltz 1979).

Nessa busca pela estabilidade do Estado e prevenção contra os acasos da deusa Fortuna (Maquiavel 1979), os governos recorrem regularmente aos seus SIs, uma vez que se destacam entre as funções do SI antecipar situações relevantes ao país, sinalizar oportunidades e proteger informações com fins a garantir a Segurança do Estado (Diniz 2002; Proença Junior 2009). Em tempo, por Inteligência entende-se a informação coletada e processada pelo SI para assessorar tomadores de decisão (Bimfort 1958; Cepik 2002; Moore 2007). No Brasil, as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do país ficam a cargo da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), composto por 35 órgãos de 18 ministérios e órgãos da Presidência da República (Brasil 1999).

Tomando emprestados conceitos da teoria econômica de Custos de Transação (Williamson 1975, 1985), o SI trabalha no sentido de diminuir custos pertinentes às negociações do Estado, tendo em vista a racionalidade limitada e a incerteza dos tomadores de decisão, e também do custo do oportunismo de agentes externos que podem usufruir de assimetria de informação. Entretanto, cumpre destacar que os produtos da Inteligência

são apenas um dos fluxos informacionais que influenciam o processo de tomada de decisão, além de não poderem ser acusados por boa ou má decisão (Cepik 2002; Odom 2008).

Por exemplo, logo após os atentados de 11 de setembro, em comissões do congresso americano, foi dito que funcionários de SIs americanos afirmaram que o Irã não tinha bomba nuclear e nem conseguiria fazê-lo em curto espaço de tempo, o que acabou definindo a não intervenção dos Estados Unidos. Contudo, este fato, por si só, não poderia determinar a decisão de instâncias superiores do governo americano se haveria guerra ou não entre os dois países (Odom 2008). Outrossim, durante a Segunda Guerra Mundial, foi constatado que generais americanos de melhor desempenho foram aqueles ávidos pelas informações da Inteligência e abertos a quaisquer análises, mesmo recebendo julgamentos desfavoráveis e contrários à visão deles sobre a guerra (Deutsch 1988).

POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DEFESA – NÍVEL MACRO

Segurança é vista como estado, e Defesa, ação para alcançar e manter este estado (Silveira 2004; Proença Junior 1998). A Segurança apresenta duas vertentes: interna, associada à segurança pública e utilização de força em seu próprio território; e externa, relacionada à Defesa da nação perante questões exteriores. Em ambos os casos, é apropriado afirmar que é necessário ter forças de coerção e dissuasão bem preparadas, porém com maior ênfase para polícias e poder judiciário no caso interno e forças armadas para o externo, nestas circunstâncias sem detrimento da importância da diplomacia.

Devido à vocação maior das Forças Armadas, a PND está voltada para manter a Segurança em relação às ameaças internacionais, como conflitos de caráter étnico e religioso, disputas por áreas marítimas e fontes de água doce, instabilidade econômica, tecnologia mais avançada em outros países, etc. Após confecção do PND, para efetividade de ação em busca do estado de Segurança, foi concebida a END lastreada em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas para melhor desempenhar suas funções constitucionais, política de composição dos efetivos das Forças Armadas e reestruturação da Indústria brasileira de material de Defesa.

A END não estabeleceu hierarquia de prioridade entre os três eixos, contudo a reorganização da Indústria de Defesa, próximo tópico de análise, ganha destaque perante os demais na medida em que possui aliados fora do campo de atuação da Defesa, como centros de pesquisa e indústrias diversas, o que aumenta suas chances de execução. Por outro lado, os outros eixos são intrinsecamente ligados somente a Defesa. Além disso, o eixo em destaque, ao fornecer tecnologias avançadas, impacta tanto na composição

do efetivo das Forças Armadas, ao permitir contingente menor e exigir pessoal mais especializado, quanto na ampliação das funcionalidades constitucionais da Marinha, Exército e Aeronáutica, o que permite acomodar outros interesses do cenário político nacional.

Na disciplina de relações internacionais em estudos de securitização atuais, teóricos da Escola de Copenhague também corroboram a importância do desenvolvimento da Indústria de Defesa (Buzan, Waever 1998). Estes acadêmicos incorporaram às ameaças militares outros temas como política, economia, meio-ambiente e sociedade, configurando a abordagem multisetorial das questões de Segurança: na área militar, o Estado é o principal objeto de referência, e as elites militares são os principais autores de iniciativas de securitização; no setor político, as ameaças têm por objetivo destruir ou abalar a soberania estatal; no setor econômico, a despeito da instabilidade natural causada pela busca do equilíbrio entre demanda e oferta, as ameaças seriam aquelas dirigidas a partes da economia que garantem a sobrevivência física do Estado, isto é, estendem-se às esferas política e militar; no setor societal, os objetos referentes são identidades coletivas que funcionam autonomamente em relação ao Estado, como nações e religiões; no setor ambiental o campo de estudo gira em torno do próprio meio-ambiente e da qualidade de vida já usufruída.

Ao analisar a relação entre os setores descritos, depreende-se que há dependência entre eles, de forma peculiar nos setores militar e econômico. A unidade de análise do setor econômico – a parte da economia que possibilita a continuação do Estado, como alimentos e indústria bélica em caso de guerra – está intimamente ligada ao setor militar. Caso a Indústria de Defesa seja anulada, um país fica sujeito a intenções alheias, em face da disparidade de poder entre os contendores.

Por sua vez, a Inteligência, para atingir e manter o estado de Segurança desejável, além de contribuir para tornar o processo decisório governamental mais racional e realista, atua também especificamente em relação à Defesa. O SI, entre outras funções, participa do planejamento da capacidade militar como desenvolvimento e aquisição de sistema de armas, a partir da análise de modernização de forças armadas de outros países; fornece aos comandantes militares avaliações e estimativas que os ajudam a entender o ambiente operacional; e, informa situação de outros atores que possam vir a apresentar potenciais ameaças ao Estado, sempre de forma antecipada (Estados Unidos 2013; Brasil 2005). No Brasil esta estrutura está representada, dentro do Sisbin, pelos centros de Inteligência dos comandos militares e Abin.¹

Em suma, a Inteligência de Defesa se preocupa com a capacidade atual e a previsão de capacidade futura de potenciais inimigos (Herman 1996).

É importante salientar que a existência de um órgão de Inteligência se faz necessário desde os tempos de paz, o que permite o pronto atendimento das forças armadas antes de surgir hostilidades.

Entretanto, o SI tende a apresentar o viés de sobrevalorizar o poder do inimigo, ou seja, lista mais suas forças do que fraquezas. O exemplo clássico se deu na guerra fria, em que analistas militares de Inteligência da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), pressionados pela guerra ideológica e no intuito de justificar seus orçamentos, preferiam errar para mais, em relação à ameaça soviética, do que serem surpreendidos (Herman 1996; Hobsbawn 2003). Para amenizar essa situação, é preciso que os analistas estejam abertos a todas as possibilidades e façam constante revisão das ideias.

POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA – NÍVEL MESO

Desenvolvimento tecnológico tende a desequilibrar vantagens e capacidades entre países. Assim, dentro do eixo estruturante de desenvolvimento da Indústria de Defesa, faz-se necessário o estabelecimento de uma política pública, concebida em torno de interesses de Estado, o que evitaria a descontinuação de verbas para os programas militares. Como a Defesa é função primária do Estado e não pode ser delegada à iniciativa privada ou a outros órgãos da administração pública que não o Ministério da Defesa, este precisa transmitir a ideia para a sociedade que a Defesa Nacional é um bem público útil e necessário.

Como tal, em seu aspecto econômico a Defesa do país é um bem não rival – o consumo de uma unidade do serviço não reduz a quantidade disponível para outros consumidores – e não exclusivo – não se pode excluir uma pessoa do consumo daquele serviço. Assim, a Defesa é utilizada por todos, disponibilizada de forma igualitária e compulsória para toda a sociedade.

Além disso, o governo possui as funções econômicas alocativa (escolha de qual política será realizada), estabilizadora (aplicação de políticas públicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos) e distributiva (redistribuição de rendas realizada por meio de transferências dos impostos e de subsídios governamentais). A política pública de desenvolvimento da Indústria de Defesa se relaciona de forma imediata com as duas primeiras funções, na medida em que precisa, quanto à função alocativa, estar alinhada com objetivos maiores do Estado, bem como assegurar inter-relação com outros planejamentos setoriais. Por exemplo, o programa de fortalecimento da Indústria de Defesa poderia utilizar

projetos do programa Inova Empresa em áreas de aplicação indireta para a Defesa, a fim de desenvolver produtos de uso dual, como Inova Energia no segmento veículos híbridos e eficiência energética veicular. E, quanto à função estabilizadora, por meio do revigoramento da Indústria de Defesa, o governo criaria empregos e aumentaria exportações. Cumpre destacar também que o objetivo de desenvolver a Indústria nacional de Defesa vem ao encontro da ambição da maioria dos economistas, os quais almejam aumentar investimentos e inovações como forma de desenvolver a economia.

Segundo Furtado (1959), para superar a condição do Brasil de país sub-desenvolvido, era necessário o fortalecimento do mercado interno, o desenvolvimento da indústria e a formação de capital intelectual para criação e difusão de progresso técnico. Ainda de acordo com o mesmo autor, esta revolução tecnológica não resultaria de forças espontâneas, e sim de uma intervenção consciente. Essa orientação parece válida ainda nos dias atuais para a Indústria de Defesa. Assim, levando em consideração o atual estágio de desenvolvimento da ciência no país e diante da necessidade de alguma tecnologia despertada para utilização interna ou por avanço de outras potências, o setor de Defesa possui três opções para satisfazer essa demanda: compra, parceria e desenvolvimento próprio² (ver Quadro 1).

QUADRO 1 – Vantagens e desvantagens nas opções de obtenção de tecnologia

Opções para adquirir tecnologia	Vantagens	Desvantagens
Compra de outra nação	- Acesso imediato - Custo conhecido - Tecnologia já testada	- Possível restrição de acesso à “melhor” tecnologia - Manutenção da dependência tecnológica
Parceria com outras nações (codesenvolvimento ou compra com transferência de tecnologia)	- Fortalece diplomacia - Custo compartilhado - Uso em dispositivos civis e militares	- Risco do parceiro (desistência, falência, mudança de prioridade, etc.)
Desenvolvimento próprio – indústria nacional	- Propriedade da tecnologia - Exportação - Uso em dispositivos civis e militares	- Possível demora no desenvolvimento - Custo total desconhecido

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em qualquer opção escolhida, sempre que possível, é necessária sinergia com outros setores de segurança do país, a exemplo de polícias

federais, militares, civis, corpo de bombeiros, guardas municipais e órgãos de Inteligência. Esta sinergia poderia se realizar na especificação técnica do bem e no aumento do volume de compras. Outras boas práticas no processo de aquisição de bens e tecnologias, em especial considerando desenvolvimento próprio via indústria nacional ou parceria com outras nações, são evidenciadas na Figura 2 (Reino Unido 2012).

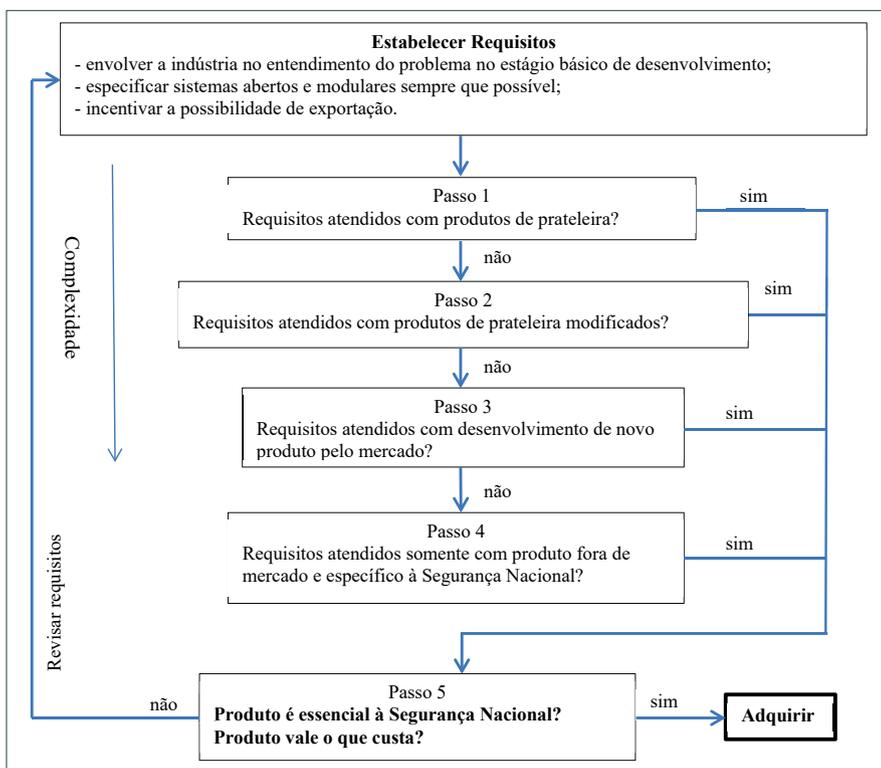


Figura 2 – Abordagem para aquisição de nova tecnologia
Fonte: Adaptado de Reino Unido (2012).

No Brasil, a operacionalização do desenvolvimento da Indústria de Defesa ganhou destaque nos setores estratégicos: espacial (Aeronáutica), cibernético (Exército) e nuclear (Marinha) (Brasil 2008). Nos três setores se destaca o desenvolvimento de tecnologias e produtos de uso dual, civil e militar, pois potencializa os benefícios gerados. Também fortalece esta ideia o fato do país não vislumbrar guerras no médio e longo prazo, o que proporciona

tempo para maturar tecnologias complexas, como geralmente são as duais. Além disso, a tecnologia de uso dual é mais provável de ser censurada, o que dificulta sua aquisição por compra ou parceria com outras nações. Por isso, o próximo tópico a ser analisado são os bens e tecnologias de uso dual, os quais impulsionam tanto a força econômica como militar de um país.

No processo de desenvolvimento de tecnologia, a Inteligência colabora com a política pública de desenvolvimento da Indústria de Defesa de três formas: agressiva, defensiva e consultiva. As alternativas não são mutuamente excludentes e sua efetivação depende de decisões da cúpula estatal.

Na forma agressiva, a Inteligência se aproxima do feitiço cinematográfico hollywoodiano em que os espiões “roubam” segredos alheios. Talvez o exemplo clássico deste tipo de atuação seja o caso da primeira bomba atômica soviética. Após a Segunda Guerra Mundial, a União Soviética se viu em apuros diante do poder destruidor dessa nova bomba, pertencente a uma nação amiga em tempos da última guerra, porém ameaçadora em seguida. No fim da década de 1940, segundo cientistas e a agência de Inteligência americana, os russos completariam sua primeira bomba atômica em aproximadamente 10 anos. Contudo, em agosto de 1949, era detonada a bomba com os mesmos parâmetros da primeira explosão americana em 1945. Para americanos e ingleses, a resposta do enigma está na condenação de Klaus Fuchs, pelo sistema jurídico inglês, por repassar segredos da fissão nuclear aos russos. Registra-se que esta atividade sempre foi negada pela então União Soviética.

Em segundo lugar, na forma defensiva, a Inteligência atua em seu sentido oposto, isto é, a Contraineligência procura identificar, avaliar, neutralizar e explorar as atividades de Inteligência dos adversários (Cleave 2007). Especificamente quanto aos segredos da Indústria de Defesa, a Inteligência protege o conhecimento, seja negando seu acesso, ou iludindo as ações inimigas (Herman 1996). No Brasil, a Abin possui o Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível (PNPC) cuja finalidade é promover a proteção e a salvaguarda de conhecimentos que estejam relacionados aos interesses e à Segurança do Estado e da sociedade. Por último, a Inteligência colabora na escolha de tecnologias a serem desenvolvidas. Em seu caráter prospectivo, a Inteligência não trata apenas de ameaças, mas também de oportunidades. Ao explorar as assimetrias de informações, a Inteligência analisa as capacidades de outras nações e subsidia o decisor sobre qual tecnologia trará maior benefício ao país em determinado momento. Afinal, a utilidade do conhecimento forja sua própria prioridade.

Um erro comum na análise prospectiva é falhar no diagnóstico pelo fato do oponente poder realizar uma ação improvável por ignorância ou falta de

discernimento; ou dos analistas pensarem que o oponente age da mesma forma que eles e não possuem um pensamento próprio. Por exemplo, no primeiro caso, a despeito da notável inferioridade militar dos árabes, estes atacaram Israel em 1973 e o fato não foi alertado pela Inteligência israelita por considerar o ataque improvável; no segundo caso, ocidentais tendem a analisar orientais (e vice-versa), sem se preocupar com viés cultural que cada povo possui (Hedley 2005).

BENS E TECNOLOGIAS DE USO DUAL – NÍVEL MICRO

Limitar a pesquisa de novos conhecimentos traz um paradoxo, pois estimula a curiosidade sobre o tema proibido (Demo 2013). Esta curiosidade do ser humano guia, em sua maior parte, o desenvolvimento da ciência para se alcançar vantagem comercial ou militar (Shattuck 1996). Verifica-se assim, ao longo da história, que há transbordo de tecnologias civis para militares e vice-versa. De modo mais específico à Indústria de Defesa, empresas civis participam da cadeia produtiva de produtos militares, ao passo que empresas dedicadas ao mercado militar atuam como integradoras de sistemas.

No caso brasileiro, nas políticas de Estado para Defesa, já estão previstos, entre outras ações, fomento a pesquisa e desenvolvimento de bens e tecnologias duais para reduzir dependência estrangeira e superar eventuais restrições de acesso. Contudo, os projetos nesta linha de ação não são prioritários dentro da agenda das forças armadas. Para ilustrar, citam-se alguns exemplos de bens de uso dual: acelerômetros incluídos em aparelhos celulares e que permitem identificar seu movimento ou rotação, para determinar a melhor orientação da tela, se vertical ou horizontal, e também podem ser usados em sistemas de direcionamento de mísseis; tecnologias de uso nuclear que são usadas na medicina e para propulsão de submarinos; veículos aéreos não tripulados (VANT) que são usados para mapeamento de áreas de risco e prevenção de inundações, além de uso para espionagem de tropas inimigas.

O desenvolvimento de bens e tecnologias de uso dual traz em si a complementaridade dos mercados civil e militar, já que o primeiro é mais dinâmico e competitivo, compensando a demanda irregular e restrições políticas do segundo. Por outro lado, o mercado militar, embasado em programas sólidos de conquistas de determinadas tecnologias garante recursos humanos e financeiros, nem sempre à disposição de agentes do mercado civil devido ao longo prazo de retorno. Além disso, de posse de tecnologia de ponta almejada por outros países, é possível impedir ou controlar seu desenvolvimento, garantindo vantagens comerciais em produtos civis, e,

do lado militar, evitando o comprometimento operacional de suas próprias forças armadas.

A consequência primária de desenvolver e permitir ou restringir acesso a bens e tecnologias de uso dual é controlar o hiato tecnológico entre as nações. Surge então o dilema de vender (com ou sem transferência) tecnologia e lucrar, porém perdendo as vantagens comerciais e militares; ou manter as vantagens e não obter rendimentos de transação financeira (Longo, Moreira 2009). Aparentemente parece haver a solução de comercializar a penúltima inovação, de forma a obter lucro mesmo que seja menor e, ainda assim, manter vantagens militar e comercial da última inovação.

Pelo contexto militar, a interdependência de tecnologias civis e militares leva a preocupações sobre a salvaguarda de ativos e informações estratégicas, necessidade de acompanhar o desenvolvimento de pesquisas realizadas em outros países e controle do uso de tais tecnologias. Nas três linhas de ação, a Inteligência atua de forma decisiva.

No primeiro caso a Contraineligência envida esforços para evitar ameaças, tais como espionagem, sabotagem e interferência externa. No segundo caso, como já dito anteriormente, a Inteligência observa o desenvolvimento de capacidades de potenciais adversários, e este acompanhamento é mais minucioso aqui, pois esta capacidade é influenciada pela aquisição ou detenção de bens e tecnologias duais devido a sua utilidade no desenvolvimento de novas armas.

Quanto à fiscalização no uso de bens e tecnologias duais é necessário antes fazer uma explicação sobre bens duais e sensíveis. Dentro do grupo de tecnologias de uso dual, a probabilidade de embargo internacional é maior nas tecnologias sensíveis, as quais podem ser usadas em armas de destruição em massa (ADM) e seus vetores. ADM é um dispositivo capaz de promover danos intencionais em grande escala, a exemplo de armas nucleares, químicas e biológicas; por sua vez, vetores são mísseis e veículos aéreos não tripulados que podem ser utilizados para lançamentos de ADMs (Barreto 2013). Já a legislação brasileira, por meio da Lei n. 9.112/95, considera bens sensíveis os bens de uso duplo e os bens de uso na área nuclear, química e biológica. Há no Brasil a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (Cibes), formada, entre outros membros, pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Defesa, tendo a Abin como órgão assessor. Esta comissão é atenta à transferência clandestina de bens sensíveis, a qual acontece principalmente por meio de triangulações de empresas de diversos países, com desvio de mercadorias em portos intermediários, o que ocasiona cooperação com SIs estrangeiros.

Como exemplo de bens sensíveis de uso dual que necessitam de controle cita-se o caso dos subprodutos da mamoneira, cuja torta de mamona,

rejeito da extração do óleo das sementes utilizada para produzir biodiesel, pode-se isolar a ricina, toxina com elevado poder de toxicidade. O MCTI e a Abin realizam o Programa Nacional de Integração Estado-Empresa na Área de Bens Sensíveis (Pronabens) com o foco de orientar empresas, indústrias e instituições de ensino e pesquisa sobre os controles governamentais para a transferência de tecnologias sensíveis e de uso dual.

A cooperação entre SIs tende a se intensificar a partir da percepção de ameaças comuns, além da congruência de interesses. Por outro lado, para concretizar cooperação eficiente, é necessário que todos os SIs envolvidos na cooperação saibam conduzir suas diferenças: de condução da política externa; de poder entre os parceiros; no tratamento de direitos humanos – apoiar quem não respeita esses direitos X proteger cidadãos; e, nas questões legais internas – aprovações e respeito a leis (Lefebvre, 2003). Outra preocupação diz respeito ao uso da informação passada a terceiros sem autorização de quem a originou.

CASOS CONCRETOS DE RESTRIÇÃO E ACESSO A BENS E TECNOLOGIAS DE USO DUAL – NÍVEL NANO

Como dito anteriormente, visando contornar cerceamento tecnológico, os países procuram acessar bens e tecnologias de uso dual por meio de desenvolvimento próprio, parceria com outra nação, ou compra. Em todas as modalidades há inúmeros exemplos de restrição e permissão de acesso a estas tecnologias.

Este cerceamento foi institucionalizado em 1949 por meio da criação, pelos Estados Unidos e seus aliados, do Coordinating Committee For Multilateral Export Control (CoCom), primeira organização direcionada a controlar as exportações de materiais estratégicos e tecnologia para o mundo comunista (Longo, Moreira 2009). Após o fim da guerra fria, este acordo foi substituído pelo The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. Inúmeros outros tratados e convenções foram criados com o mesmo propósito e, especificamente em relação ao Brasil, o país se compromete com os seguintes mecanismos internacionais: tratados na área nuclear (Tratado de Tlatelolco e Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares); Grupo de Supridores Nucleares; Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; Convenção para Proibição de Armas Químicas; Convenção para Proibição de Armas Biológicas; e Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (Barreto 2013).

Como exemplos de casos de restrição de acesso a bens e tecnologias de uso dual citam-se as vendas de aviões Tucanos para a Venezuela em 2005 e

o desenvolvimento de foguetes brasileiro-ucranianos em 2009. No primeiro exemplo, a Embraer pretendia vender aeronaves Super Tucano para a Venezuela, porém foi impedida pelos Estados Unidos, país sede de empresas que fornecem componentes para o avião. A Venezuela adquiriu aviões da Rússia para fugir do embargo estadunidense. No segundo exemplo, de acordo com o site Wikileaks, autoridades do governo norte-americano teriam pressionado o governo ucraniano a não prosseguir com o desenvolvimento de implantação da plataforma de lançamento dos foguetes Cyclone 4, no centro de lançamentos de Alcântara.

Por outro lado, apresentam-se como exemplos de casos de permissão de acesso a bens e tecnologias de uso dual os casos da construção da usina nuclear Angra II e compra dos aviões caças Saab Gripen da Suécia para a Força Aérea Brasileira. Em relação à usina de Angra dos Reis/RJ, foi assinado em 1975 um acordo de construção e transferência de tecnologia com a Alemanha, o que propiciou ao país domínio sobre praticamente todas as etapas de fabricação do combustível nuclear. Estes conhecimentos estão sendo úteis no desenvolvimento do submarino com propulsão nuclear pela Marinha do Brasil. Quanto aos aviões de combate, o recente anúncio brasileiro pela escolha dos caças suecos iniciou o processo de aproximação entre o MCTI com o governo e empresa suecos para formatar o modelo de transferência de tecnologia associada aos aviões, conforme consta no acordo de compra.

A partir dos exemplos citados, verifica-se a necessidade, entre outras, de um aparato de Segurança que propicie condições ideais para o controle do uso e o acesso a tecnologias e bens duais. O SI atua como mais um elemento deste aparato, ao lado das forças armadas e das forças policiais em conjunto com o sistema jurídico.

O SI destaca-se das demais entidades de Segurança devido ao seu modo de agir em casos de condutas suspeitas de vazamentos de informações estratégicas, ameaças de sabotagem, terrorismo, tentativas de interferência externa e espionagem. A principal diferença entre a abordagem da Inteligência e das forças tradicionais de manutenção da ordem reside no fato de que a primeira atua com mais ênfase na prevenção de futuros eventos danosos. Por exemplo, enquanto indivíduos ou grupos planejam uma determinada ação de espionagem e eventualmente ainda não tenham cometido algum crime, como planejar ações estando fora do país alvo, eles não podem ser detidos, porém podem ser vigiados pela Inteligência (Jackson 2009). Assim, calculando os riscos da continuação da operação de espionagem e respeitando a legislação vigente pode ser mais interessante para o SI acompanhar estas pessoas e verificar quais são os elos, do que denunciá-las imediatamente, como normalmente fariam as forças de Segurança tradicionais.

Contudo, sobre a atividade de Inteligência recaem preocupações acerca do efeito de seus atos na privacidade das pessoas e respeito aos direitos civis. Para anular esta inquietação torna-se necessário definir a correta relação entre as forças de aplicação da lei e o SI, bem como controle externo da atividade da Inteligência – comumente realizado pelo parlamento (Gonçalves 2008). No Brasil, foi aprovado em meados de 2014 o regimento interno da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, que lhe permite funcionamento e consequente fiscalização da atividade de Inteligência no país.

CONCLUSÕES

É importante ressaltar que não se avalia a corrida armamentista, em que todos ficam mais armados e menos seguros. Na verdade, todos os países tendem a ficar mais mal armados, visto que há variação do gasto em Defesa ao longo do tempo, mesmo em países centrais, e com maior ênfase, em países periféricos. Além disso, o caráter errático, mesmo considerando investimentos financeiros maciços, imanente ao desenvolvimento de inovações também corrobora as oscilações na capacidade militar de um país.

Pelo contrário, defende-se o desenvolvimento da indústria que leve a criação de produtos duais, de aplicação civil, para melhora da qualidade de vida da população, e aplicação militar, para manter estáveis os limites fronteiriços, projetar poder no exterior para conciliar interesses, persuadir intromissões externas, e contribuir para Segurança jurídica em quaisquer atos no território nacional. Isto sempre na busca da mudança de um paradigma competitivo de Segurança Nacional para outro cooperativo de Segurança Global (McCgwire 2002). Destaca-se também o dever de observar todos os compromissos internacionais já assumidos pelo Brasil, bem como a ética e o perfil pacifista do país, quando da escolha das tecnologias a serem desenvolvidas e da forma de atuação do SI.

O Brasil se depara com o dilema entre optar pelo perfil de empresa e mercado simplesmente exportador ou se consolidar como potência regional (Prado Junior 2011; Becker 2006), rumo a ser potência global. Em se tratando da segunda e melhor opção, e fundamentado nas observações de cada tópico de análise estudado anteriormente, apresenta-se a proposição seguinte ilustrada na Figura 3:

Proposição – A execução da política pública de desenvolvimento da Indústria de Defesa conduz tanto ao fortalecimento da economia, quanto ao provimento das Forças Armadas; e ambos fortalecem a Segurança do país. A produção de bens e tecnologias de uso dual atua como variá-

vel moderadora, influenciando de maneira positiva a economia (uso civil e militar), e tornando as Forças Armadas melhor equipadas (uso militar). A Segurança, uma vez atingida e mantida, fornece bases para realização dos interesses nacionais, além de retroalimentar o desenvolvimento da Indústria de Defesa. Distingue-se que todo o processo é amparado pela Inteligência, por meio da incorporação de suas contribuições.

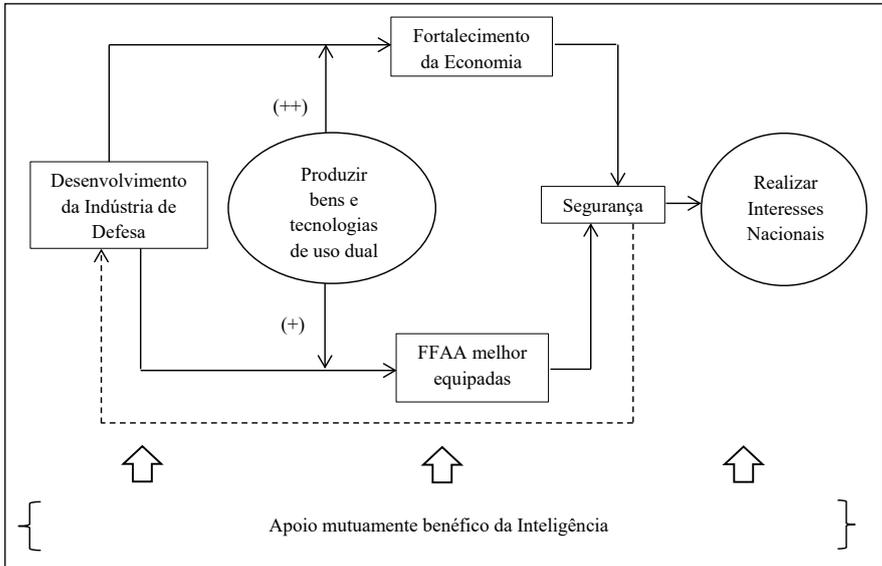


Figura 3 – Esquema relacional entre Indústria de Defesa, Inteligência, Segurança e interesses nacionais

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cumprе salientar que a Inteligência tem caminho maior a percorrer do que o desenvolvimento da Indústria de Defesa, uma vez que o Brasil carece ainda da definição da Política Nacional de Inteligência (PNI) e consequentes Planos de Inteligência (Pinheiro 2012). A PNI deveria também, a exemplo da PND, ser um documento sem classificação sigilosa por três motivos: permitir maior controle e confiança por parte dos cidadãos, legitimar os atores desta atividade perante a sociedade e diminuir eventuais desconfianças por parte de países parceiros.

Isto posto, apresenta-se o Quadro 2 abaixo com a categorização das ideias apresentadas, as quais contribuem para a realização de interesses nacionais a partir da interpretação da Defesa e da Inteligência.

QUADRO 2 – Categorização de conceitos de Defesa e Inteligência em prol de interesses nacionais

Nível	Tópico		
Meta	Segurança Nacional		
	Defesa	Inteligência	
	Estado necessita Segurança para realizar interesses nacionais, isto é, ganhos sociais e econômicos para a população	Obtenção, análise e disseminação da informação para auxiliar processo decisório do Executivo, além de salvaguarda de informações	Atenção Diminuir incertezas sem impor alternativa ao decisor
Macro	Política e Estratégia de Defesa		
	Defesa	Inteligência	
	Segurança, do ponto de vista externo, necessita forças armadas bem preparadas. Três eixos estruturantes, sendo principal a reorganização da Indústria de Defesa	Participação no planejamento da capacidade militar	Atenção Não sobrevalorizar o oponente, por meio de questionamento contínuo de conceitos e opiniões
Meso	Política pública de desenvolvimento da Indústria de Defesa		
	Defesa	Inteligência	
	Opções para adquirir tecnologia, em ordem de prioridade: desenvolvimento próprio, parceria com outros países e compra. Procurar estabelecer requisitos em comum acordo com a indústria, sempre indagar se o projeto é essencial à Segurança Nacional e se vale o que custa. Desenvolvimento de tecnologias de uso dual potencializa benefícios gerados	Atuação: agressiva – espionagem de segredos industriais; defensiva – proteção de conhecimentos; consultiva – assessoria na escolha do que desenvolver	Atenção Antecipar ações improváveis dos adversários. Fazer análise levando em consideração viés cultural

Nível	Tópico		
Micro	Acesso a bens e tecnologias de uso dual		
	Defesa	Inteligência	Atenção
	Transbordo de tecnologias civis para militares e vice-versa. Complementaridade dos mercados civis e militares para bens e tecnologias duais. Possibilidades de se manter ou não vantagens militar e comercial: vender a melhor ou a penúltima tecnologia; ou, ainda, restringir acesso	Proteção de ativos e informações estratégicas, acompanhamento de pesquisas no exterior e monitoramento do uso de tecnologias duais e sensíveis	Cooperar com outros SIs é mais proveitoso se há ameaças comuns e mesmos interesses
Nano	Casos concretos de acesso e restrição a bens e tecnologias de uso dual		
	Defesa	Inteligência	Atenção
	Institucionalização do controle de acesso a tecnologias e bens duais por meio da criação de comitês e tratados internacionais. Ex.: restrição – venda de aviões tucanos para Venezuela e desenvolvimento de foguetes brasileiro-ucranianos; acesso – construção da usina nuclear Angra II e compra dos caças Gripen da Suécia	Atuação com ênfase na prevenção de atividades suspeitas. Permite acompanhamento e não exige denúncia imediata	Preocupar com efeito da atividade de Inteligência sobre a privacidade das pessoas e respeitar os direitos civis. Amenizar por meio de controle externo (Congresso Nacional) da atividade de Inteligência

Fonte: Elaborado pelo autor.

Atualmente, o Estado, em busca de eficiência, procura se apresentar menos como burocrático e mais como informacional, isto é, os detentores do poder colocam o controle, o tratamento, os fluxos e a utilização da informação para exercício do poder (Braman 2006). Desse modo, sugere-se em futuro estudo acrescentar a diplomacia como terceiro pilar da gestão da Segurança Nacional e investigar a inter-relação entre os três setores – Defesa, Inteligência e Diplomacia – para a consecução dos interesses nacionais.

Outra linha de estudo possível seria pesquisar, de forma comparativa, qual o impacto da política de desenvolvimento da Indústria de Defesa para a Segurança Nacional em países com desafios e características semelhantes ao Brasil. Ou, ainda, analisar de modo aprofundado casos de desenvolvimento ou compra com transferência de tecnologia de produtos de uso dual para verificar os impactos na Segurança Nacional do país.

REFERÊNCIAS

- Barreto, E. M. 2013. A proliferação de armas de destruição em massa e a atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, 8.
- Becker, B. K., Egler, C. A. G. 2006. *Brasil: Uma nova potencia regional na economia – mundo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bimfort, M. T. 1958. A Definition of Intelligence. *Studies in Intelligence*, 4: 75-78.
- Braman, S. 2006. *Change of state: information, policy and power*. Cambridge: The MIT Press.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.
- Brasil. 1999. Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 8 de dezembro.
- Brasil. Ministério da Defesa. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 30 de junho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.
- Brasil. Ministério da Defesa. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília.
- Buzan, B., Waever, O. 1998. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cepik, M. 2002. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*, 2 (2).
- Cleave, M. V. 2007. Strategic Counterintelligence: What Is It and What Should We Do About It? *Unclassified Studies in Intelligence*, 51 (2).
- Demo, P. 2013. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Editora Atlas.
- Deutsch, H. C. 1988. Commanding Generals and the Uses of Intelligence. *Intelligence and National Security*, 3: 194-260.
- Diniz, M. A. D. 2002. Profissionalização da Atividade de Inteligência. *Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a Soberania e a Democracia*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CCAI/txtMarisa.htm>.

- Eisenhardt, K. M. 1989. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14 (4): 532-550.
- Estados Unidos. 2013. *Joint Intelligence*. Joint chiefs of staff.
- Furtado, C. 1959. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gonçalves, J. B. 2008. *O controle da atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Tese (doutorado). Universidade de Brasília.
- Hedley, J. H. 2005. Learning from Intelligence Failures. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 3: 435-450.
- Herman, M. 1996. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobbes, T. 1985. *Leviathan*. Londres: Penguin Group.
- Hobsbawm, E. 2003. *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Jackson, B. A. 2009. *Considering the creation of a domestic intelligence agency in the United States: lessons from the experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom*. RAND Corporation.
- Lefebvre, S. 2003. The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 4: 527-542.
- Longo, W. P. e, Moreira, W. de S. 2009. O acesso a “tecnologias sensíveis”. *Tensões Mundiais*, 5 (9): 73-98.
- Maquiavel, N. 1979. *O Príncipe*. São Paulo: Abril Cultural.
- McGwire, M. 2002. Shifting the paradigm. *International Affairs*, 78 (1): 1-28.
- Moore, David T. 2007. Critical Thinking and Intelligence Analysis. *National Defense Intelligence College*. Washington.
- Odom, W. E. 2008. Intelligence Analysis. *Intelligence and National Security*, 23 (3): 316-332.
- ONU. 2015. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Pinheiro, M. M. K. 2012. Estado informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. *Varia História*, 28 (47): 61-77.

Prado Junior, C. 2011. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Proença Junior, D. 2009. Condicionantes e Requisitos para um Sistema de Inteligência Vantajoso para o Brasil. *Nota Técnica de Inteligência CGEE GSI*. Disponível em: <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/ntsisinteligenciafinalpb.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2012.

_____. 1998. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. UnB.

Reino Unido. 2012. *National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security*. Ministry of Defence.

Ribeiro, R. J. 2008. Sobre o conceito de interesse nacional. *Revista Interesse Nacional*, 2 (1): 76-85.

Shattuck, R. 1996. *Forbidden Knowledge: from Prometheus to pornography*. New York: St. Martin's Press.

Silveira, R. M. 2004. Segurança e Defesa – a visão do Exército Brasileiro. In: Pinto, J. R. de Almeida, Rocha, A. J. Ramalho, Silva, R. D. P. da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, v. 1.

Waltz, K. N. 1979. *Theory of international politics*. New York: McGraw Hill.

Williamson, O. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

NOTAS

1. Também no Brasil, no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas foi instituído em 2002 o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde), composto somente pela Inteligência dos comandos militares e caracterizado por ser técnico-militar especializado, com atuação em Inteligência estratégica e operacional de Defesa.
2. Aqui, opta-se pelo critério de envolvimento ou não de outro país para aquisição de uma tecnologia. Este outro país deve ser detentor de relevantes conhecimentos na área a ser desenvolvida.

INTERAÇÕES ENTRE DEFESA E INTELIGÊNCIA: A CONTRIBUIÇÃO DESSES SETORES PARA A REALIZAÇÃO DE INTERESSES NACIONAIS

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar, com ênfase no Brasil, que para se desenvolver o país, é necessário ter Segurança Nacional por meio do fortalecimento da Defesa, ação sempre amparada pela Inteligência. São analisados qualitativamente cinco tópicos de atuação da Defesa e Inteligência, pertencentes a níveis de abrangência diferentes: segurança nacional, política e estratégia de defesa, política pública de desenvolvimento da indústria de defesa, bens e tecnologias de uso dual e casos concretos de acesso e restrição a estes bens e tecnologias. Os critérios técnicos de escolha dos tópicos foram as prioridades de Estado, aliados a parâmetros de maiores utilidade para a sociedade e probabilidade de realização. Os resultados apontam que o desenvolvimento da Indústria de Defesa, maximizado pela produção de bens e tecnologias duais e pelo apoio da Inteligência, desenvolve a economia e torna as Forças Armadas melhor equipadas. Processo que alimenta a Segurança, a qual por sua vez fornece bases para realização dos interesses nacionais.

Palavras-chave: Segurança Nacional; Indústria de Defesa; Inteligência; Interesse nacional.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate, with emphasis on Brazil, that to develop the country it is necessary to have national security by strengthening the defense, action always supported Intelligence Services. Five topics of expertise on Defense, belonging to different coverage levels, are to be qualitatively analyzed: National Security and Defence Policy Strategy, Public Policy development of defense industry, Goods and dual-use technologies and access to concrete cases and restriction to these goods and technology. The technical criteria for selecting the topics were the state priorities, together to utility parameters for the society and the likelihood of their accomplishment. The results show that the development of the defense industry, maximized by the production of dual-use goods and technologies, develop the economy and make the military better equipped, in a process that feeds back the security, which in turn provides basis for the accomplishment of national goals.

Keywords: National Security; Defense Industry; Intelligence; National Goals.

Recebido em: 04/02/2016. Aceito para publicação em: 09/06/2016.

O Papel da Infraestrutura no Combate aos Ilícitos Transfronteiriços na América do Sul

The Infrastructure's Role in Combating Cross-Border Illicits in South America

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 139-152
ISSN 2358-3932

NAIANE INEZ COSSUL
BRUNA COELHO JAEGER

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar como a infraestrutura sul-americana exerce papel fundamental na coibição dos crimes transfronteiriços na América do Sul, baseada no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Por infraestrutura, entende-se o aparato de estruturas físicas no âmbito dos transportes, energia e comunicações. Ressalta-se a importância do papel dual da infraestrutura, ou seja, seus benefícios servem igualmente a propósitos civis e militares, cujos efeitos se alastram por todos as esferas da sociedade.

Para a consecução do objetivo, inicialmente delinea-se um panorama dos ilícitos que impactam a região, especialmente o tráfico de drogas e de armas, apontando a facilidade com que transitam pelas fronteiras brasileiras. Na sequência, observa-se a importância da infraestrutura regional, como mecanismo de combate a esses ilícitos, atrelada diretamente às questões de defesa nacional, uma vez que a infraestrutura de uso dual, com potencial para servir a fins civis e militares, é estratégica para a região. Demonstra-se, assim, como a infraestrutura capacita a vigilância e a atuação na faixa de fronteira. Por fim, evidenciam-se os projetos em andamento, especialmente o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), com a fase-piloto já em funcionamento em Dourados (MS), no espaço centro-oeste brasileiro, cobrindo a fronteira com o Paraguai e a Bolívia. Esse projeto, através da infraestrutura de sensoriamento, antenas de comunicação, rada-

Naiane Inez Cossul – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: naianecossul@hotmail.com.
Bruna Coelho Jaeger – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: naianecossul@hotmail.com.

res, satélites e centros de comando e controle, permite monitorar as principais vias de entrada de ilícitos, garantir a presença do Estado em áreas remotas, projetar cooperação regional para o compartilhamento de dados e dar suporte à atuação conjunta entre os países e Forças sul-americanas.

PANORAMA DOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS NA AMÉRICA DO SUL

Objetiva-se, nessa seção, trazer a definição e o panorama dos ilícitos transnacionais na América do Sul, bem como a caracterização da faixa de fronteira¹ que, devido aos seus aspectos peculiares, permite a fácil atuação desses crimes e exige mecanismos para adequar a defesa a essas fontes de insegurança não tradicionais. Assim, o conceito de ilícitos transnacionais, elencado no Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (2012: 263), faz menção a dois grandes campos: o dos crimes contra a pessoa, envolvendo o narcotráfico, o tráfico de armas e munições, o tráfico de pessoas; e o dos crimes financeiros, como a lavagem de dinheiro e a corrupção. Esses novos temas, ou novas formas de abordar temas tradicionais, trazem implicações para a proteção da soberania – ocorrem nas faixas de fronteira, ambiente estratégico e diretamente ligado à defesa nacional – e geralmente em locais onde o Estado não consegue estender suas políticas, permitindo espaços de vulnerabilidades.

Os ilícitos transfronteiriços geram externalidades negativas em todos os países sul-americanos. Por serem comuns e compartilhados por esses Estados, e possuírem características bastante similares na atuação em cada país, é possível afirmar que constituem um problema de segurança regional. Nesse sentido e como afirma Dreyfus (2009: 184) já não existem países produtores, de trânsito ou de consumo de ilícitos – todos os países sul-americanos enquadram-se nessa problemática. Portanto, de acordo com a ideia de Masón (2000: 83) o entrelaçamento entre a ordem internacional e a doméstica do pós-Guerra Fria fez com que os desenvolvimentos securitários de um terreno se transpusessem facilmente a outro, desafiando as fronteiras territoriais, adentrando Estados vizinhos e impactando a segurança regional.

Houve, de certa maneira, uma relativização dos problemas tradicionais de segurança e defesa para os não tradicionais, no sentido de que os ilícitos passaram a assumir um lugar de destaque nas políticas sul-americanas e nos quais não cabe mais utilizar soluções tradicionais via uso da força. São problemas de segurança que não estão tensionados, todavia, exigem uma reestruturação de infraestrutura tecnológica para atuar no combate e monitoramento. Fazem parte da “transversalidade dos temas de segurança e de defesa” (LBDN 2012: 32) e exigem, cada vez mais, formas integradas de combate e alocação de recursos por parte dos governantes.

Congrega-se, na região sul-americana, um panorama de que “poucas atividades econômicas cresceram e se desenvolveram tanto quanto as conduzidas pelo crime organizado” (Sain, Games 2014: 119), no qual inclui-se o tráfico de drogas e armas. Nesse panorama, o narcotráfico atua como dinamizador dos ilícitos transnacionais na América do Sul, uma vez que “a maior parte destas atividades do crime organizado se desenvolveram sob o amparo do principal negócio ilegal na região” (Sain, Games 2014: 129) e tendo em vista também que “o narcotráfico se destaca como a manifestação mais desenvolvida do crime organizado na região (Sain, Games 2014: 129). Dessa maneira, os ilícitos transnacionais, pautados nas novas ameaças, cada vez dinamizam mais as faixas de fronteira, sendo os países sul-americanos expressivos no que se refere às atividades ilícitas transnacionais, isso se deve ao compartilhamento de fronteiras e a complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais (Pereira 2013: 8).²

Portanto, como aponta Vaz (2002: 4), as áreas de fronteira sul-americanas congregam características e problemas comuns associadas à “desocupação, à escassa presença do Estado e acumulação de problemas sociais [...], ao déficit de desenvolvimento, de oferta de serviços públicos e, consequentemente, à falta de assistência às populações [...]”. O contexto ao qual esses fatores estão ligados gerou, historicamente, não só na faixa fronteiriça, mas dentro de Estados um quadro propício à implantação e florescimento de atividades informais e criminosas – “questões que desafiam a segurança, sem, contudo, representarem ameaças militares” (Vaz 2002).

Os cerca de 17 mil km de fronteiras possuem características comuns, entre elas os fatores geográficos que dificultam a implementação de políticas públicas na região fronteiriça e que são determinantes no estabelecimento de infraestrutura, gerando dificuldade para o acesso local e para a própria construção civil (Oliveira 2014: 8). Além disso, aproximadamente 12 mil km correspondem à fronteira da Amazônia Legal, sendo que a região Norte equivale a mais da metade do território brasileiro e se caracteriza, entre outros dados, por possuir baixa densidade populacional e extensa faixa de fronteira (LBDN 2012: 19).

Assim, tendo em vista que a região de fronteira é porosa, pouco densa e que, cada vez mais, os ilícitos utilizam-se desse espaço, tornam-se necessários mecanismos eficazes de combate que utilizem tecnologia de monitoramento, uma vez que a presença física é dificultada devido às características mencionadas. O panorama dos ilícitos transnacionais na América do Sul sugere, portanto, a necessidade de infraestrutura voltada a essas necessidades. O SISFRON, é, desta forma, um mecanismo para adequar a defesa a essas novas fontes de insegurança. É uma tentativa de resposta a essas novas dinâmicas.

INFRAESTRUTURA COMO FATOR PARA A DEFESA NACIONAL E A SEGURANÇA REGIONAL

Nos últimos anos, o Brasil vem empreendendo um processo de modernização de suas capacidades defensivas. A Estratégia Nacional de Defesa (2008), o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) e outros esforços legislativos do Congresso Nacional representam a percepção brasileira de que é preciso adaptar-se à nova geopolítica internacional. O processo de integração regional, vertebrado pelo Brasil, configura-se como um dos aspectos principais dessa nova orientação. A integração infraestrutural, nesse contexto, aparece como um elemento fundamental para a consolidação dessas capacidades defensivas. Especialmente, pois incide sobre a logística do país, entendida neste trabalho como todas as atividades que são pré-condições ao uso da força, ou seja, que permitem a condução da guerra e tornam-se uma preocupação tática ou estratégica, já que afetam a capacidade de engajamento em uma conflagração (Proença Jr., Duarte 2005).

Em 2008, a partir do Decreto nº 6.592, o Brasil regulou a Mobilização Nacional e estabeleceu o Sistema Nacional de Mobilização. Esse decreto estabelece “como logística nacional o conjunto de atividades relativas à previsão e provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa” (Brasil, Presidência da República 2008). O Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) é responsável por organizar esse processo, integrando os diferentes órgãos envolvidos. Para executá-la, algumas medidas são previstas, tais como a reorientação da produção industrial e agrícola, comercialização, distribuição e consumo dos bens e de serviços. Esse processo geraria impactos negativos na sociedade (como escassez de produtos, inflação), o que poderia ser mitigado pela construção de infraestrutura regional.

Primeiramente, a integração sul-americana viabiliza a diminuição dos custos industriais, o que permite o investimento em inovação tecnológica – processo central para a consolidação de uma indústria de defesa no país. Ademais, em tempos de guerra, os vizinhos sul-americanos poderiam colaborar mais facilmente com o suprimento das necessidades do Brasil perante uma agressão externa. Especialmente, se a integração infraestrutural for bem-sucedida, pois ampliaria a integração da cadeia energética e produtiva, conforme afirma Carvalho (2011):

[...] a integração sul-americana se apresenta como importante alternativa para fortalecer o poder nacional em tempos de paz, pelo incremento da economia, ampliação da demanda intrarregional, fortalecimento do setor produtivo e pela diversificação tecnológica e industrial. Em caso de Mobilização Nacional, esta integração poderá minimizar os impactos

econômicos e sociais, beneficiando-se de produtos e serviços provenientes de países vizinhos que poderão atender às demandas crescentes e contribuir para a estabilidade interna e o bem-estar da população durante um eventual período de conflito (Carvalho 2011: 79).

A busca brasileira por liderar o processo de integração regional não representa um empecilho ao desenvolvimento dos países vizinhos. Pelo contrário, são promovidos de forma mútua. Contudo, a postura brasileira não se dá devido a um caráter altruísta do país, mas sim decorrente de um cálculo estratégico que visa diminuir a influência externa no subcontinente e aumentar a confiança dos vizinhos. Com isso, o Brasil caminha rumo a uma elevação do seu nível de projeção internacional ao mesmo tempo em que garante maior estabilidade no seu entorno imediato (Couto 2013).

Segundo a CEPAL (2012), existe uma clara relação entre aumento dos serviços de infraestrutura e aumento do desenvolvimento econômico e social. Além disso, há uma relação positiva entre a diminuição da desigualdade de renda e a disponibilidade de infraestrutura.³ Dessa forma, é possível compreender como essa relação entre desenvolvimento e infraestrutura pode impactar sobre a segurança regional sul-americana. As assimetrias regionais, especialmente no interior do subcontinente, representam as maiores causas para potenciais conflitos entre os vizinhos. O Brasil, sendo a maior economia da América do Sul, precisa garantir um entorno estável e desenvolvido para que sua própria inserção internacional possa atingir o patamar desejado para o século XXI. O Livro Branco de Defesa Nacional (2012) aponta a América do Sul como entorno imediato estratégico para o Brasil, cuja segurança e defesa são indissociáveis à estabilidade de suas fronteiras. Tensões políticas ou securitárias nos vizinhos trazem instabilidade para a integração e para o controle de fronteiras, tal como o conflito das FARC na Colômbia, o qual gerou uma crise na região Amazônica com a ampliação das atividades ligadas ao narcotráfico e tráfico de armas.

Nesse sentido, a integração infraestrutural incide diretamente sobre a geopolítica regional. Na medida em que influencia a capacidade logística do Brasil, facilita a mobilização do país em face de uma agressão externa, bem como o monitoramento de ilícitos através das tecnologias de comunicação. Ademais, há uma relação direta entre infraestrutura, desenvolvimento e resolução de conflitos, visto que a redução de assimetrias regionais através do investimento em infraestrutura tende a diminuir a propensão a tensões entre vizinhos e dentro dos próprios países.

Por conseguinte, para que a América do Sul se constitua como um polo de poder no século XXI é crucial que a região esteja fortalecida e preparada para as crescentes disputas globais. Nesse sentido, a integração regional apresenta-se como a melhor alternativa para garantir que o subcontinente

sul-americano se torne uma unidade caracterizada por autonomia, cooperação e paz. A América do Sul é uma das regiões do mundo com maiores quantidades de recursos naturais estratégicos, cuja proteção representa um enorme desafio. Desafio, pois provocam a avidez de muitos países devido à escassez de recursos naturais e energéticos. O “cordão de pérolas” britânico no Atlântico Sul, as bases estadunidenses na Colômbia e no Paraguai, as ilhas Malvinas e a Guiana Francesa demonstram que a região deve estar preparada ante ameaças extrarregionais que já se encontram bastante próximas. Por outro lado, como nunca antes, representam uma oportunidade para que os países sul-americanos aproveitem o contexto regional de aproximação e de objetivos em comum para empreender uma verdadeira integração. Nesse sentido, muitos avanços têm sido realizados na última década, entretanto, precisam transcender os objetivos pontuais e transitar para uma integração planejada de forma estratégica.

Para tanto, a infraestrutura aparece como elemento crucial. A integração física na América do Sul é o elemento que pode vincular de forma definitiva os países ao processo, sobrevivendo a mudanças políticas, visto que é virtualmente irreversível. A promoção de infraestrutura integrada na América do Sul é um importante fator para garantir maior segurança e capacidades de defesa, bem como para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico e aumentar a presença do Estado em regiões isoladas. Nesse sentido, a construção de grandes obras de energia, transportes e comunicações constitui-se como um fator significativo para aumentar as capacidades logísticas da região, formar cadeias produtivas e reduzir as assimetrias existentes, especialmente no interior do subcontinente. O progresso impulsionado pela integração infraestrutural, além de consolidar o processo de união, habilita a América do Sul como um importante ator no Sistema Internacional. Somente o seu fortalecimento de forma autônoma e integrada pode garantir que o subcontinente sul-americano se mantenha, relativamente, como uma zona de paz. Nesse contexto, a liderança brasileira é fundamental para assegurar os avanços pretendidos e possibilitar que essa oportunidade histórica não seja perdida como no passado, garantindo um futuro integrado à América do Sul.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS – SISFRON

Importa para essa seção o entendimento do SISFRON como um projeto que alia infraestrutura e tecnologia, a fim de conformar um trinômio de monitoramento/controlado, mobilidade e presença para, entre outras funções, coibir os ilícitos transnacionais. Diante da importância da infraestrutura regional, elencada na seção anterior, observa-se que em paralelo

ao Plano Estratégico de Fronteiras,⁴ vem ocorrendo o desenvolvimento de projetos na Marinha, no Exército e na Aeronáutica e merecem destaque por terem atuação ligada às fronteiras e ao sistema de monitoramento e controle: o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) – projetos que estão em desenvolvimento e que, no futuro, se forem interligados, farão a vigilância preventiva de todo o território nacional.

Destaca-se o SISFRON que, dentre esses projetos, está ligado diretamente às fronteiras terrestres brasileiras, local onde há a maior incidência de crimes transnacionais. Sob responsabilidade do Exército, é um sistema de monitoramento, com a fase-piloto já em funcionamento em Dourados (MS), no centro-oeste brasileiro, cobrindo a fronteira com o Paraguai e a Bolívia. Segundo Leite (2013: 12), “a localização do projeto-piloto levou em consideração as principais vias de entrada de contrabando em nosso país, principalmente de drogas e armas [...]”. Além disso, a fase-piloto conta com antenas de comunicação, infovia (linha digital para redes eletrônicas), radares, sensores eletromagnéticos, componentes táticos e de comunicação satelital, e centros de comando e controle (Brasil, Ministério da Defesa 2014) e em etapas posteriores, contará com o sistema de *drones*. Com as informações colhidas será possível acionar as unidades operacionais para agir em tempo real.

O SISFRON, através do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, quando completamente instalado, será responsável pelo monitoramento de toda a fronteira brasileira com os dez países sul-americanos através de instalação de bases móveis, radares, sensores, comunicação integrada e criptografada, desenvolvimento de softwares e infraestrutura para monitorar e vigiar (Brasil, Ministério da Defesa 2015) e será um mecanismo importante para auxiliar o combate ao tráfico de drogas e armas nas fronteiras do Brasil. Segundo o ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim, na ocasião da visita as instalações do projeto-piloto, o SISFRON “[...] é fundamental do ponto de vista não só da defesa, mas também do combate aos ilícitos e ao crime organizado” (Brasil, Exército Brasileiro 2014).⁵

Assim, essa nova demanda de segurança, por parte dos ilícitos, gera processos complexos, difíceis de responder e dimensionar, onde as análises de segurança nacional e internacional são interconectadas, ao passo que, como aponta Vaz (2002:1), “as ameaças potenciais não emanam de políticas de Estado e expressam-se sob formas não tradicionais e associadas a problemas, em grande medida, enraizados nas estruturas domésticas” – e com isso a dificuldade de abordá-los exclusivamente em torno das considerações de disputa de poder.

Dessa forma, com a criação do Plano Estratégico de Fronteiras houve uma reestruturação da concepção de fronteira, pois altera o histórico de intervenção fragmentada e pontual para uma percepção integrativa, cooperativa e articulada entre municípios, estados e países fronteiriços. Além disso, gera o conseqüente fortalecimento e consolidação da própria presença do Estado brasileiro no interior de seu território e, em áreas remotas, gerando processos infraestruturais também nessas regiões. A coleta, armazenamento, organização, processamento e distribuição dos dados em torno do SISFRON gera a necessidade de uma ligação de infraestrutura tecnológica, como apontado na seção anterior, e que terão um efeito multiplicador, seja na redução da criminalidade nos centros urbanos, na garantia da soberania e no uso dessas tecnologias empregadas nos demais setores da sociedade.

A importância da infraestrutura pode ser destacada em todas as ações necessárias à atuação do SISFRON: garantia do fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas, prover com estruturas físicas e lógicas adequadas ao ciclo de comando e controle, com capacidade de transmissão compatível com a missão e possibilidade de operar em rede, gerar capacidades operacionais necessárias para responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, dotando-o de meios de mobilidade tática e de apoio logístico adequado aos diversos ambientes operacionais e preparar o combatente da força terrestre para operar em ambiente de alta complexidade com consciência situacional (Barbosa 2014: 65). Assim, em uma primeira etapa há o sensoriamento, depois o processamento, comparação e decisão, fornecendo apoio e subsídios à decisão e, por fim, a ação de repressão em si, por meio dos atuadores (Barbosa 2014: 64).

O SISFRON é um modelo inédito de proteção das fronteiras e prevê uma engenhosa estrutura militar e civil que versará sobre defesa, segurança, desenvolvimento econômico e social (Brasil, Ministério da Defesa 2015). Permite a interoperabilidade entre as Forças Armadas e a troca de informações entre os países vizinhos promovendo cooperação, além disso, permite a integração das agências governamentais nacionais, seguindo a ideia de operações interagências.⁶ Desta forma, além de ampliar e consolidar o trinômio de capacidade de monitoramento, mobilidade e presença na faixa de fronteira, o Sistema promoverá uma maior integração regional, entre órgãos de governo e também com países vizinhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, depreende-se a importância dos projetos de infraestrutura regional para monitorar e combater os ilícitos na América do Sul. Resumidamente, o artigo apresentou a complexidade dos desafios

securitários na região da faixa de fronteira para o Brasil. Essas questões demandam soluções variadas, que permitam a integração das forças e de sistemas de defesa. A região se caracteriza por um elevado grau de crimes relacionados com o tráfico internacional de armas e drogas, cuja dinâmica das fronteiras sul-americanas muitas vezes facilitam o processo. Nesse sentido, a falta da presença do Estado, combinada com regiões pobres e sem acesso ao desenvolvimento, de certa forma estimulam o funcionamento dessa economia ilegal.

Dessa forma, a infraestrutura aparece como elemento central para a reversão desse quadro, visto que, além de alavancar o desenvolvimento, o emprego e a renda na faixa de fronteira, o acesso à infraestrutura é pré-requisito para o bom funcionamento de instituições públicas e presença militar para a defesa da região. Afinal, viabiliza a atividade econômica e, de modo dual, também favorece a projeção de força.

Cabe destacar que a compreensão das dinâmicas securitárias regionais envolve a avaliação acerca da correlação entre subdesenvolvimento e fortalecimento das atividades criminosas. Por essa razão, a construção da defesa regional compreende iniciativas multidimensionais; ou seja, que possam mitigar os desequilíbrios sociais e ao mesmo tempo fortalecer os aparatos securitários dos países da região. Disso decorre a importância de projetos como o SISFRON, afinal trata-se de um projeto capaz de gerar transbordamento para outros segmentos além da defesa.

Contudo, a construção da estabilidade regional não pode ficar atrelada apenas a projetos vinculados ao Brasil. Nesse sentido, para que a integração regional possa ser consolidada, é preciso que todos os Estados da região estejam vinculados igualmente ao processo de defesa. Além disso, visto que o projeto integracionista não representa um consenso entre as elites internas de cada país, ressalta-se que o atual momento de turbulência política que se alastra pelo subcontinente tende a abalar a continuidade da cooperação regional. Portanto, é notável que os projetos de infraestrutura dual são indicadores relevantes para se compreender o perfil de integração regional que vem sendo incentivado, especialmente ao se tratar de uma questão tão sensível à região como são os ilícitos transfronteiriços.

REFERÊNCIAS

Barbosa, C. G. 2014. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: uma ferramenta de cooperação regional. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 843-852.

Brasil, Ministério da Defesa. 2015. *SISFRON atua na defesa e no desenvolvimento da fronteira terrestre do Brasil*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/17674-sisfron-atua-na-defesa-e-no-desenvolvimento-da-fronteira-terrestre-do-brasil>. Acesso em: 20 nov 2015.

_____. 2014. *Primeira unidade do Sistema de Monitoramento de Fronteiras entra em funcionamento no Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/14248-primeira-unidade-do-sistema-de-monitoramento-de-fronteiras-entra-em-funcionamento-no-mato-grosso-do-sul>. Acesso em: 10 nov 2015.

_____. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília.

Brasil, Exército Brasileiro. 2014. Projeto Piloto do SISFRON apresenta os primeiros resultados. *Canal Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=del73mf1qWY&index=17&list=WL>. Acesso em: 07 nov 2015.

Brasil, Presidência da República. 2008. Decreto nº 6.592 de 2 de outubro de 2008: dispõe sobre a mobilização nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Brasília.

Carvalho, C. H. L. de. 2011. A Integração Sul-Americana e a Mobilização Nacional. *Caderno de Estudos Estratégicos de Logística e Mobilização Nacional*, 1 (3): 66-80.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). 2012. *UNASUL: infraestrutura para a integração regional*. Santiago do Chile: CEPAL.

Couto, L. F. 2013. *Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira.

CPI das Armas. 2006. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas. *Relatório*. Brasília.

Dreyfus, P. 2009. Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. In: Mathieu, H., Arredondo, P. R. (Ed.). *Anuario 2009 de La Seguridad Regional en América Latina y El Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Leopoldino, C. M. 2013. Operações Interagências na Faixa de Fronteira e Relações Internacionais. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/congressocienciasmilitares/docs/Op%20Interagencias%20na%20Faixa%20de%20Fronteira%20e%20Relacoes%20Internacionais%20-%20Apresentacao%20CML.pdf> Acesso em: 05 dez 2015.

Leite, A. P. 2013. *O projeto piloto do sistema integrado de monitoramento de fronteiras: concepção e situação atual*. Monografia. Escola Superior de Guerra.

Masón, A. 2000. La Crisis de Seguridad en Colombia: Causas y Consecuencias Internacionales de un Estado en vía de Fracaso. *Colombia Internacional*, 49-50.

Oliveira, C. S. de. 2014. O Exército Brasileiro e as Políticas Públicas na Faixa de Fronteira da Região Amazônica Brasileira. In: Hahn, M. G., Martins, J. M. Q., Oliveira, L. K. (Org.). *I Seminário Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Porto Alegre: ISAPE.

Pereira, P. J. dos R. 2013. Crime Transnacional na América do Sul: identificação e combate. *Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte: ABRI.

Sain, M. F., Games, N. R. 2014. Tendências e desafios do crime organizado na América Latina. In: Nasser, R. M., Fracalossi de Moraes, R. (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea.

UNODC. World Drug Report. 2013. Disponível em: http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf. Acesso em: 10 nov 2015.

Vaz, A. C. 2002. Desafios e Questões de Segurança nas Relações do Brasil com os Países Andinos. Center for Hemispheric Defense and Security Studies (REDES). Panel on *Las Seguridades Emergentes de la Comunidad Andina y MERCOSUR*. Research and Education in Defense and Security Studies, Brasília, Brasil.

Proença Jr., D., Duarte, É. E. 2005. The Concept of Logistics Derived from Clausewitz: all that is required so that the fighting force can be taken as a given. *The Journal of Strategic Studies*, 28 (4): 645-677.

NOTAS

1. Faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, e corresponde a 27% do território. Definição presente na Constituição Federal, além de ser considerada fundamental para defesa do território nacional, a sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (Brasil, Constituição Federal, 1988, art. 20º, § 2).
2. Para destacar alguns exemplos da magnitude dos dois principais ilícitos sul-americanos: calculam-se que existam cerca de 140 pontos de entrada de contrabando de armas no Brasil (CPI Tráfico de Armas 2006: 394). “Em 2011, mais da metade da cocaína apreendida no Brasil tinha origem na Bolívia (54%), seguida pelo Peru (38%) e Colômbia (7,5%)” (UNODC, World Drug Report 2013: 41), sendo que os três maiores produtores mundiais de cocaína fazem fronteira com o Brasil: Peru, Colômbia e Bolívia.
3. Tanto o aumento na quantidade de infraestrutura (mais estradas, mais portos, etc.), assim como o aumento da sua qualidade (reformas, modernizações) geram impactos positivos sobre o crescimento econômico e sobre a distribuição de renda.
4. O Plano Estratégico de Fronteiras configura-se através de “operações integradas entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais” (LBDN 2012: 179). O Plano foi criado pelo Decreto nº 7.496 de junho de 2011, com os objetivos de neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade, cooperação com os países fronteiriços e apoio à população na faixa de fronteira – essa iniciativa por si só já demonstra que essas novas questões de segurança geram preocupação ao Brasil.
5. Ressalta-se que o SISFRON ambiciona ser o maior sistema integrado de vigilância de fronteiras do mundo e deverá tornar permanente o caráter das operações Ágata e Sentinela. Foi orçado em 12 bilhões, sendo que desse valor mais de 70% deve ser contratado internamente. Será um mecanismo para angariar novas oportunidades de cooperação bilateral e regional, além de abrir a possibilidades de exportação de produtos e serviços (Leopoldino 2013).
6. O SISFRON, a despeito do que alguns críticos afirmam, não se pretende um muro virtual para separar o Brasil dos países vizinhos, ao contrário, é um modelo que pode vir a ser empregado nos demais países e que permite a cooperação e o compartilhamento de dados, como rotas e periodicidade. O Sistema deve vir acompanhado de ações no plano político, a fim de dirimir qualquer desconfiança entre os vizinhos e deve ser tratado com transparência. A integração infraestrutural nessas re-

giões, para a completa instalação do SISFRON, além de gerar inclusão digital para os brasileiros que vivem nessas áreas, também pode ser expandido para os países vizinhos, que, nas áreas de fronteira, possuem os mesmos déficits estruturais que o Brasil, através de acordos de cooperação técnica e monitoramento conjunto.

O PAPEL DA INFRAESTRUTURA NO COMBATE AOS ILÍCITOS
TRANSFRONTEIRIÇOS NA AMÉRICA DO SUL

RESUMO

Esse artigo trata do papel da infraestrutura, especialmente a de comunicações, no combate e monitoramento dos ilícitos transfronteiriços na América do Sul. A partir do panorama dos ilícitos regionais, analisa-se como a infraestrutura pode ser decisiva para garantir a segurança regional, com efeitos para o desenvolvimento e a integração.

Palavras-chave: Infraestrutura; Ilícitos Transfronteiriços; América do Sul; SISFRON.

ABSTRACT

This paper deals with the role of infrastructure, especially communications, in combating and monitoring cross-border illegal activities in South America. From the regional panorama of illicit crimes, it is show how the infrastructure can be decisive in ensuring regional security, with effects on the development and integration.

Keywords: Infrastructure; Cross-border illicit; South America; SISFRON.

Recebido em 28/03/2016. Aceito para publicação em: 14/06/2016.

Atuação de Manuela Sáenz na Guerra de Libertação da Grã-Colômbia no século XIX

The role of Manuela Sáenz in the Liberation Wars of Gran Colombia in the Nineteenth Century

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 153-173
ISSN 2358-3932

EMANUELLA OLIVEIRA
MÔNICA MARTINS

INTRODUÇÃO¹

Na história oficial, escutamos falar de heróis, sendo raras as menções às heroínas. Em uma aula sobre teoria das nações foi apresentado por um aluno o estudo da Grã-Colômbia,² tendo como personagem Bolívar (Souza 2007); na ocasião, a professora da disciplina mencionou Manuela Sáenz, uma mulher quitenha que teve a ousadia de participar das atividades políticas e militares da independência de sua nação quando lhe disseram que, no máximo, poderia colaborar.

O presente trabalho aborda algumas das contribuições para a construção da Grã-Colômbia desta ativista sul-americana, mas da qual pouco se ouve falar no Brasil. Para efeito, ampliamos as investigações para o Equador e a Colômbia, mediante visitas a bibliotecas, livrarias, universidades e museus. Examinamos diversos artigos científicos, romances, diários e biografias, tendo como referencial o materialismo histórico dialético de Karl Marx (1983), de modo a melhor compreender o processo social que possibilitou o surgimento de tão importante figura na história da América colonial. De acordo com sua concepção, as relações de produção condicionam o desenvolvimento da vida social, política e intelectual, constituindo a base concreta mediante a qual o indivíduo toma consciência dos conflitos que permeiam sua existência.

Nossas reflexões sobre a nação se alicerçam nos estudos inovadores de Benedict Anderson (2008), que a denominou de “comunidade imagi-

Emanuella Oliveira – Graduada em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará. E-mail: emanuella-so@hotmail.com.

Mônica Martins – Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e professora da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: maricotam.martins@gmail.com.

nada”. Abandonando interpretações clássicas ao tratar da emergência do nacionalismo, assinalou que suas origens se encontram nas Américas; no transcurso das guerras de independência, a pregação patriótica dos “pioneiros crioulos” fundamenta a constituição das nascentes repúblicas. Para discutir o papel da mulher na sociedade colonial do século XIX, buscamos apoio teórico na literatura especializada que analisa o patriarcado. Heleieth Saffioti (2004) atribuiu especial relevo a este conceito, percebendo que a divisão entre as esferas pública e privada assenta na justificativa de superioridade biológica do homem como forma de converter a diferença sexual em diferença política, legitimando a desigualdade de gênero. Assim, buscamos evitar o senso comum e os mitos em torno de Manuela Sáenz.

A pesquisa exploratória ocorreu no Museu Manuela Sáenz em Quito e Bogotá que, além de livros e objetos pessoais, guarda grande parte da sua correspondência com Simon Bolívar; nas principais livrarias e bibliotecas de Medellín e Bogotá, ocasião em que foram feitos contatos com estudiosos e tiradas fotos de acervos raros; em bibliotecas locais e na internet. O exame do valioso material colhido fez perceber o quanto são contraditórias as informações sobre Manuela, sua luta, seu pensamento e o que fez pela libertação da Grã-Colômbia.

Este artigo está organizado em três partes, além da presente introdução e as considerações finais. Inicialmente, descrevemos o contexto sócio-político e cultural em que Manuela atua, buscando identificar os elementos que levaram Manuela Sáenz a ser uma revolucionária. A seguir, exploramos a trajetória desta mulher culta e conhecedora das estratégias militares, que ingressou nas forças armadas revolucionárias e conquistou o título de coronel, deixando sua marca na construção da Grã-Colômbia. Prosseguimos com uma análise crítica dos mitos criados sobre a personagem e as disputas por sua memória. Na conclusão, apontamos que, em um processo predominantemente masculino, como são estes processos revolucionários e as lutas emancipatórias como no caso estudado da Grã-Colômbia, Manuela Sáenz ocupa lugar de destaque. Afinal, uma revolucionária não surge apenas de características inatas ou de oportunidades, mas se forja nas lutas.

Mas quem era realmente esta mulher? Qual o seu protagonismo nas guerras de independência? Por longo tempo sua atividade política foi esquecida nos livros de história, sendo lembrada, sobretudo, como amante do “libertador” Simón Bolívar. Recentemente, começam a aparecer romances e estudos que, ora elogiando ora criticando, narram a trajetória desta polêmica personagem.

COMO SE FORJOU UMA REVOLUCIONÁRIA

Manuela nasceu em dezembro de 1795. Simón Sáenz, seu pai, era governador da cidade de Quito e casado com Juana Maria Campo, com quem teve quatro filhos. Sua mãe, Joaquina Aizpuru, pertencia a uma família rica de Quito e morreu quando a filha era muito pequena. É importante ressaltar esse aspecto da vida de Manuela Sáenz, pois embora seus pais fossem ricos, ainda assim era mal vista pela sociedade por ser concebida fora do casamento (Cacua Prada 2012).

Marcada como “hija ‘ilegítima’ desde su nacimiento, pues éste fue resultado de los amores prohibidos de doña Juaquina Aizpuru, joven soltera de noble cuna, con don Simón Sáenz, español y regidor de Quito, casado con doña Juana María del Campo Larrahondo y Urrutia, en Popayán, Nuevo Reino de Granada, residente en Quito” (López 2008: 69).

Ella enfrenta desde la cuna el drama de la vida, su madre doña Joaquina Aizpuru muere el 25 de enero de 1796, según consta en la partida rubricada por Máximo Parra en el libro de Defunciones N° 6, folio 15 de la parroquia ‘El Sagrario’ (Saá 2008: 21).

Crianças consideradas bastardas advindas de classe alta eram entregues aos conventos, onde aprenderiam o que havia de melhor no ensino da época, pois era costume oferecer às mulheres da elite uma boa educação. Desta forma, ainda nos primeiros anos de sua vida Manuela foi encaminhada ao convento de freiras carmelitas em Santa Catalina, aprendendo as primeiras letras e afazeres artesanais. Depois continuou sua infância sob os cuidados paternos: teve contato com seus irmãos e brincava com as escravas Jonathás e Nathán. Sua madrasta lhe devotava muito carinho e é mencionada nos diários de Manuela com grande afeição. Prosseguiu seus estudos com a freira Tereza Salas, tendo acesso aos clássicos gregos e latinos. Herdou elementos da cultura espanhola, já que sua família paterna descendia de espanhóis, e também, no convívio com negros e indígenas, aprendeu sobre essas duas culturas. Reconhecendo sua inteligência e perspicácia, o pai a levava em viagens de negócios. Isso e, em especial, seu desempenho nos estudos aos quais era muito dedicada, permitiram que Manuela adquirisse uma ampla visão de mundo e, sem dúvida, lhe ajudaram a desenvolver ideias próprias na construção do que viria a ser a Grã-Colômbia (Saá 2008).

Ao lado da família materna, Manuela passava períodos na fazenda Catahuango, propriedade de seu tio, o sacerdote Domingo Aizpuru, com

quem aprendeu a conhecer o campo e montar a cavalo, sua principal diversão. Sem dúvida, essa sua destreza foi bastante útil para sua participação na guerra de independência da Grã-Colômbia, uma vez que saber cavalgar era essencial, por ser a forma mais rápida de locomoção terrestre.

Durante la pubertad, Manuela pasa gran parte del tiempo en la hacienda Catahuango, propriedade de su tío Domingo Aizpuru, clérigo y cura de Yaruquí; está siempre acompañada de sus fieles e inseparables sirvientas, Nathán y Jonathás, y su principal distracción en esa época fue montar a caballo por las vastas extensiones de lomas y prados, donde adquirió um gran dominio del difícil arte la jineta, al mejor estilo masculino. Esa habilidade la pondrá de manifiesto cuando se incorpore al ejército patriota. (Saá 2008: 23).

Aos quinze anos Manuela sofreu um grande baque emocional, ao tomar conhecimento do assassinato, pelo exército Real Espanhol de Lima, dos primeiros patriotas que se organizavam em Quito pela libertação da América. Eram crioulos, filhos de espanhóis nascidos na América, e mestiços, filhos de espanhóis com índias, os principais líderes do movimento separatista da metrópole, que tiveram as cabeças cortadas e expostas no intuito de intimidar a população. O acontecimento serviu de estímulo para Manuela participar da causa da independência, devido tanto à sua condição de crioula quanto à forma terrível de exposição a que foram submetidos os cadáveres dos revolucionários. Como ela, outras mulheres e jovens passaram a compor a frente anticolonial. Nesse período, começa a se reunir em segredo com patriotas quitenhos. Uma das que mais se empenhou no trabalho da independência, inicialmente, Manuela colava cartazes pelas ruas e quartéis, levava escondida sob suas roupas a propaganda revolucionária. Conciliava essas atividades políticas com outra tarefa: a de se tornar uma dama da sociedade. Aprender a colher informações, a se manter sempre atenta, a dissimular e usar de simpatia, de maneira geral, a ser uma boa informante. As críticas que Manuela faz à sociedade da época, repleta de refino, preconceitos e hipocrisia, lhe impedem de se reconhecer como pertencendo à mesma (Saá 2008)

Além deste fato brutal, houve outras influências decisivas para Manuela Sáenz participar das guerras independentistas. Entre as mulheres que a influenciaram podemos citar: Manuela Espejo, irmã do precursor Eugenio Espejo; Manuela Cañizares, cuja casa era local das reuniões dos revolucionários; Josefa Tinajero; Mariana Matheu de Ascásubia, a mais destacada escritora da colônia na época; Maria Ontaneda y Larrayn; Antonia Salinas; Josefa Escarcha; Rosa Zárate, heroína e mártir; Maria de la Veja; Rosa Montúfar y Larrea; Maria de la Cruz Vieyra. Essas mulheres tomaram

parte da primeira tentativa da luta por independência de Quito que aconteceu entre 1809 e 1810. Algumas foram decapitadas, como no caso de Rosa Záret, que participou do assassinato do Conde Ruiz de Castilla e era vista como um perigo para a realeza espanhola. Seu irmão, José Maria Sáenz, de quem ela era muito próxima, também a incentivava a participar da revolução patriota, segundo observa Cecilia Méndez Mora (2009).

No decorrer de sua infância e adolescência Manuela foi adquirindo conhecimentos e habilidades que a tornaram capaz de planejar e construir o que seria a Grã-Colômbia. Claro que não estava sozinha em seu sonho e sua luta. Acreditava na possibilidade de uma América do Sul livre dos colonizadores e que se desenvolveria a partir da pátria do Libertador; de uma nação unida que respeitasse as diversidades e tivesse um Estado com seus interesses voltados para as pessoas que nele viviam.

TRAJETÓRIA POLÍTICA E MILITAR DE MANUELA SÁENZ

Fruto de sua participação nas guerras de libertação colonial, em particular, na independência do Peru, Manuela foi condecorada com o título “Orden do Sol do Perú”, entregue por San Martin. Ela foi morar neste país após seu casamento com um próspero comerciante inglês, James Thorne y Wardlor que tinha o dobro de sua idade, em 27 de julho de 1817, arranjado por seu pai. Nesse período tinha 22 anos de idade e, em Lima, onde residia, conheceu Rosa Campuzano, guayaquilenha revolucionária que ajudava na luta do Peru. Logo ficaram amigas e ambas se comprometeram com as tarefas da independência. Nas festas realizadas por Rosa, da qual participavam soldados espanhóis e famílias da sociedade limenha, Manuela utilizava seu sobrenome para conversar e obter informações relevantes ao exército patriótico (espionagem), além de fazer propaganda sobre a necessidade da independência. Dessa forma, conseguiu a adesão do batalhão Numancia, do qual participava seu irmão José Maria. Em 11 de janeiro de 1822, após a independência do Peru, o general José de San Martin, com assessoramento do ministro Don Bernardo Monteagudo, expediu o decreto que criou a condecoração Cavaleira do Sol, entregue a 144 mulheres que atuaram intensamente no processo de libertação, entre elas as amigas Rosa Campuzano e Manuela Sáenz y Aizpuru, a que mais destaque alcançou. Esta manteve contato com Don Bernardo Monteagudo, trocando ideias sobre os projetos de independência para a América do Sul, em que visavam uma nação unida e soberana, ante os colonizadores e os Estados Unidos (Valcárcel 2005).

Manuela volta a Quito em 1822 para reclamar a herança de sua mãe e de seu avô materno. Essa ocasião marcou sua separação do marido e o início da amizade, que irá durar por toda a vida, com um dos mais im-

portantes oficiais do exército libertador: o general Antônio José de Sucre. Acompanhada de suas duas companheiras, Manuela engaja-se na batalha de Pichincha,³ que ocorre em 24 de maio de 1822 cumprindo tarefas de apoio logístico e humanitário, a exemplo da doação de mulas e dinheiro para compra de apetrechos militares. Nessa batalha também luta seu irmão José Maria, que combatia sob as ordens do general Sucre. Manuela não pode pegar em armas, pois não tinha a autorização do pai ou do marido. Uma frase que demonstra bem sua participação nesse combate é: “Não espero que me paguem, mas se este é o preço da liberdade, é um preço pequeno”.⁴ Vencida a batalha, Quito ficou independente e se preparava para receber Bolívar, que liderava o movimento da Grã-Colômbia. A cidade estava entusiasmada com a presença do Libertador. Em 16 de junho de 1822, Bolívar chegou a Quito para a comemoração da independência, ocasião em que conhece Manuela, com quem dançou a noite toda, tendo se apaixonado à primeira vista (Saá 2008).

Simón Bolívar ficou impressionado com os conhecimentos de Manuela sobre a cultura latina e grega, mas, sobretudo, com suas ideias políticas. Após ela ter colaborado para conter uma sublevação em Quito, foi convidada por Bolívar a cuidar de seus arquivos da campanha do Sul (construção da Grã-Colômbia) e seus papéis pessoais no Peru (Saá 2008). Por sua permanente dedicação e seu trabalho a serviço da causa da independência, Manuela vai subindo gradualmente as patentes militares de Húsar, Capitã de Húsares e Tenente de Húsares (López 2008). Faz valer todas suas habilidades quando Bolívar lhe pede conselhos sobre o porto de Guayaquil. Manuela analisa o conflito entre Peru e Grã-Colômbia, mostrando a importância do porto no âmbito cultural e comercial para a nova nação e conclui com a seguinte recomendação a Bolívar:

Vaya usted en persona e impresione a esos indecisos, acójalos bajo su protección de la República de Colombia y encárquese usted mismo del mando militar y político de ese puerto y su provincia (Valcárcel 2005: 114; Saá 2008: 27).

Essa é a estratégia executada por Bolívar ao anexar o porto a Quito, como forma de diminuir as disparidades internas da nação, colocando que Guayaquil deveria pertencer a Grã-Colômbia e não a outro canto que não possuísse condições de formar uma nação separada como pretendia Guayaquil. Manuela também ajudou estrategicamente na criação da Bolívia, nação que possibilitou um maior equilíbrio de forças entre Peru, Argentina e Grã-Colômbia.

Bolívar, en comunicaci3n de enero 2 de 1822 a Jos3 Joaqu3n de Olmedo, le disse: “[...] Usted sabe mi amigo que una ciudad con un

río puede formar una nación. Que tal absurdo sería un señalamiento de un campo de batalla para dos estados belicosos que lo rodean [...] me he determinado a no entrar a Guayaquil sino después de ver tremolar la bandera de Colombia [...] Colombia no permitirá jamás que ningún poder de América impere en su territorio” (Saá 2008: 27).

Essa revolucionária mostrou seu valor e sua capacidade ao descobrir e desarticular traições ao movimento de independência da Grã-Colômbia. Santander, na tentativa de tirar Bolívar da presidência, não envia o reforço requerido, com intenção de demonstrar que Bolívar agia conforme sua vontade e, mesmo sem autorização do Governo, ajuda na independência do Peru. Manuela descobre uma carta de Santander comprovando sua traição:

[...] dejemos que el Libertador se pase al extranjero, al Perú sin autorización, a fin de cuentas hace lo que le da la gana. Así será cómo el Congreso podrá librarse de él de esa astuta mujer que es su compañera fiel; no le enviaremos tropas ni pertrechos, se joderá la cosa y no sabrá qué hacerya; sin gobierno ni mando (Mora 2009: 90).

Bolívar tinha consciência que Paula de Santander, Padilla e Páez, o chamado grupo dos “P”, eram os principais responsáveis pelas traições que se intensificavam, entre os anos de 1826 e 1830. Ele solicitou ao Congresso poderes para resolver essa situação, mas costumava resolver as questões problemáticas mediante o consenso e apenas em última instância apelava para a força. Santander foi afastado da vice-presidência e exilado. Manuela, com suas investigações, sabia o quanto esse grupo era perigoso e queria um pretexto para dividir a Grã-Colômbia. Ela tratava as traições como problema de Estado e fez uma declaração que ficou marcada na história: “que morram dez para salvar dez mil”,⁵ na qual expressava a importância de deter os traidores e assegurar a nação unida. Essas ações de Manuela indicam certo conhecimento territorial, político e de estratégia, mostrando que não era uma mera amante de Bolívar, mas que teve papel decisivo na construção da Grã-Colômbia (Mora 2009).

Manuela foi chamada por Bolívar a lutar na Batalha de Junín, que ocorreu em 1824. Porém, devido à demora na comunicação, à distância e à difícil viagem, só conseguiu chegar três dias depois da batalha e tratou de ajudar os feridos e enterrar os mortos. Mas Manuela conseguiu participar ativamente da Batalha de Ayacucho, que aconteceu em 1824, e com muita valentia incorporou-se desde o princípio ao batalhão Húzares, organizando e proporcionando suprimentos, atendendo combatentes feridos, enfrentando corpo a corpo os soldados espanhóis sob fogo inimigo, resgatando

feridos. Por isso, o general Sucre pede a Simón Bolívar que lhe conceda a condecoração de coronel do exército colombiano (López 2008).

Ayacucho, Frente de Batalla

Diciembre 10 de 1824

A S.E, el Libertador de Colombia

Simón Bolívar

Mi General

Tengo la satisfacción de participar a S.E. de los combates librados en Ayacucho que han servido para engrandecer las glorias de las armas colombianas, dando a S.E. los detalles de los sucesos que han precedido al triunfo de las divisiones a mi mando.

Se ha destacado particularmente Doña Manuela Sáenz por la valentia; incorporándose desde el primer momento a la división de Húsares y luego a la de Vencedores, organizando y proporcionando el avituallamiento de las tropas, atendiendo a los soldados heridos, batiéndose a tiro limpio bajo los fuegos enemigos; rescatando a los heridos.

La providencia nos ha favorecido demasiadamente en estos combates. Doña Manuela merece un homenaje en particular por su conducta; por lo que ruego a S.E. le otorgue el Grado de Coronel del Ejército Colombiano.

Dios guarde a su Excelencia,

A. J. de Sucre (Saá 2008: 141)

Manuela dedicou sua vida à guerra de independência da Grã-Colômbia, à idealização dessa nação: trabalhou com espionagem, agitação e propaganda; doou dinheiro para compra de equipamentos e comida; na luta armada liderou batalhões e adotou estratégias de combate; com sua acurada percepção, foi capaz de detectar problemas profundos na edificação do novo Estado nacional e tomar decisões pertinentes para resolvê-los, pois conhecia pontos de vista, condutas, atividades políticas de colaboradores próximos e mais distantes, não apenas de Bolívar, mas da Grã-Colômbia. Os principais conspiradores eram Santander e Córdoba na Colômbia, Páez na Venezuela, Torre Tagle, La Mar, Serra, Vidaure, Obando, López no Peru, entre outros generais descontentes com a ideia de república e de uma nação única. Manuela Sáenz era uma líder nata que defendia seus ideais, acabava com sublevações, desvendava traições. Preservar a história da Grã-Colômbia foi sua principal tarefa logo após a morte de Bolívar, a quem os inimigos tentavam apagar da memória, tratando-o como tirano.

Por isso, Manuela sofreu sérias consequências, sendo tratada como estrangeira e, após a morte de Bolívar, exilada (Mora 2009).

Findas as festividades de comemoração da batalha de Ayacucho, surgiram sublevações na Venezuela e no Peru, que visavam a separação da Grã-Colômbia. Bolívar seguiu para resolver a primeira questão e Manuela tentou acabar com as insurreições no Peru, mas acabou presa no convento e desterrada em Quito, junto com outros apoiadores da causa bolivariana. Ela mesma comunicou por carta o ocorrido a Bolívar em Guayaquil no mês de fevereiro de 1827; depois de resolver assuntos pendentes em Quito, partiu para Bogotá, ao encontro de Bolívar, que a aguardava. Ao chegar, tratou de organizar sua teia de espionagem e percebeu que os já citados conspiradores estavam tramando a desagregação da Grã-Colômbia, o que Bolívar se recusava a acreditar (Saá 2008).

Manuela se acomodou na quinta de Bolívar e realizou uma festa sem que este soubesse. Nessa festa, houve o fuzilamento de um boneco que retratava Santander, fato que causou um grande estranhamento na sociedade de Bogotá. Desde então, Bolívar não falava com Manuela, que passou a viver a meia quadra do Palácio de San Carlos, para não interferir em assuntos de Estado, sendo vedada sua entrada no palácio. Ela estava muito preocupada, pois descobriu que em todos os cantos se falava da possibilidade de atentado à vida de Bolívar. No período, Manuela salvou a vida de Simon Bolívar várias vezes, cabendo destaque à festa do Baile de Máscaras e a noite setembrina (López 2008; Valcárcel 2005).

No dia 10 de agosto de 1828 realizou-se um baile de máscaras em Bogotá, para o qual Bolívar foi convidado e Manuela não. O Libertador não reclamou sua presença devido ao ocorrido na sua quinta. Ela pedia para que ele não fosse ao baile não por capricho, mas por sua segurança, já que o baile de máscara seria uma boa oportunidade para atentar contra sua vida. Bolívar acreditava que sua insistência devia-se a um melindre, por não ter sido convidada. Mas Manuela tinha informações de que o atentado aconteceria às doze da noite. Então, durante o festejo, apareceu vestida com seu uniforme de húsar juntamente com suas escravas, porém o prefeito de Bogotá não permitiu sua entrada. Na mesma hora ela voltou à sua casa, vestiu-se de mendiga e retornou à festa, onde fez um escândalo; agindo como uma louca, exigiu ver o general Bolívar; que acabou saindo mais cedo e envergonhado do baile de máscaras, mas escapou de morte certa. Bolívar foi avisado pelo coronel Fergusson de todo o plano de seu assassinato, indo pedir desculpas a Manuela por não ter acreditado nos seus avisos (López 2008; Valcárcel, 2005).

A noite setembrina tem sido chamada assim por ter ocorrido em 25 de setembro de 1828, sendo um marco histórico do reconhecimento da bra-

vura de Manuela Sáenz, ocasião na qual salvou a vida de Bolívar de forma heroica. O chamado grupo dos “P”, junto com Bustamente, Córdoba, La Mar, Serra, Vidaurre, Torre Tagle, Obando e López, foram responsáveis por planejar e executar este atentado contra a vida de Bolívar. Essa noite começa com Bolívar chamando Manuela para vê-lo, mas ela diz não poder ir, pois estava com dor de cabeça. Bolívar, então, envia uma mensagem falando de seu padecimento e insistindo em sua visita. O casal ainda estava se recuperando do baile de máscaras, em que Bolívar não confiou nos avisos de Manuela. Por fim, esta foi atender o chamado. Manuela e Bolívar descansavam quando ela escutou um latido dos cachorros e um confronto, sem uso de armas de fogo para não fazer muito barulho; acordou Bolívar, que se apressou em abrir a porta e ver o ocorrido. Manuela o deteve por diversas vezes, pedindo-lhe para se vestir, lembrando certa vez na qual Bolívar comentara ser a janela uma ótima saída em momentos como esse. Então, recomendou-lhe pular. Bolívar fez uma primeira tentativa, no entanto, ela o impediu porque estavam passando pessoas, porém não teve tempo de lhe segurar, pois já estavam forçando a porta Carujo e outros conspiradores. Manuela ficou no quarto para dar tempo de Bolívar fugir (Valcárcel 2005).

Ao entrarem no quarto, seguraram Manuela e perguntaram-lhe onde estava Bolívar. Ela respondeu que ele estava em um conselho. Procuraram Bolívar em todo canto e não o encontraram, mas viram a janela aberta e perceberam sua fuga. Manuela voltou a afirmar que ele estava no conselho. Então, indagaram o porquê de a janela estar aberta e Manuela replicou dizendo ter escutado um barulho e aberto a janela na tentativa de ver o sucedido. Os invasores ficaram em dúvida e verificaram a cama ainda quente. Manuela argumentou estar deitada à espera de Bolívar. De nada adiantou pedirem-lhe para mostrar onde ficava o conselho. Os invasores ficaram enfadados e a arrastaram pela casa. Nesse momento, Manuela encontrou Ibarra ferido, preocupado em saber se haviam matado o Libertador, e pressionando seu ferimento com um pedaço de sua roupa, disse: o Libertador está vivo. Os invasores a conduziram para o local aonde a encontraram; ela levou junto o ferido, o deitou na cama de Bolívar. Deixaram sentinelas nas portas e janelas, saindo em seguida (Valcárcel 2005).

Manuela viu se aproximar o coronel Fergusson, que vinha às pressas lhe perguntar pelo Libertador. Ela lhe avisou para não entrar, pois iriam matá-lo. Ele disse: cumpriria seu dever mesmo lhe custando a vida. Pouco depois se ouviram tiros: Carujo, um dos que vigiavam, havia matado o coronel Fergusson. Em seguida, escutaram-se vozes na rua, as sentinelas foram embora e chegaram os generais Urdeneta, Herrán e outros perguntando do paradeiro de Bolívar, nem ela mesma sabia, naquela hora (Valcárcel 2005: 122-123). Quando Bolívar voltou, respaldado pelos demais patriotas

e encontrou Manuela, disse diante de todos que ela era a “libertadora do libertador” (López 2008; Valcárcel 2005). Este feito custou muito caro a Manuela, pois os invasores a derrubaram e deram pontapés em seu rosto deixando-a marcada por longo tempo, além de ter corrido sério risco de vida, posto que as pessoas que invadiram a casa poderiam tê-la matado (López 2008; Valcárcel 2005).

Nessa ocasião, Manuela recebeu ajuda de uma mulher, que descobriu rumores da morte de Bolívar e lhe avisou; assim, agindo perspicaz e corajosamente, salvou o Libertador. Ressalto a importância de por várias vezes Manuela ter protegido Bolívar, que simbolizava a independência da Grã-Colômbia, pois o matando também acabariam com a estrutura dessa nação. Desta forma, Manuela ficava atenta e disposta a dar sua vida para salvar a de Bolívar.

Las mujeres actuaban como informantes en todos los niveles de la sociedad, incluso a nivel del gobierno. Un ejemplo de como estas redes de espionaje afectaban a los altos jefes en el poder se manifestó el 25 de septiembre de 1828. Esta fecha generalmente se celebra por ser la noche en que Manuela Sáenz salvó la vida del Libertador, Simón Bolívar, enfrentando las tropas que procuraban asesinarle y dejándolo escapar por una ventana. Pero al conmemorar este acto valiente es fácil descuidar la obra de otras mujeres. La persona que avisó a Bolívar sobre el atentado contra su vida fue una mujer. Se presentó en el palácio, y reveló el complot con precisión y exactitud (Taxin 1999: 91).

O período de 1828 a 1830 foi marcado pelo acirramento das tensões políticas na consolidação da Grã-Colômbia. Manuela, Bolívar e Sucre tentavam fazer valer o esforço de construção da pátria grande, que muitos buscavam destruir com traições a esse projeto revolucionário, por não concordar com o mesmo. Parece claro que nem todos entendiam a separação da metrópole acompanhada pela instituição de uma nova forma de governo, a república, e não a monarquia. Quando a Venezuela se separa da Grã-Colômbia, Bolívar pede seu afastamento da presidência, pronunciando a célebre frase “para que minha permanência não seja um impedimento a felicidade dos meus companheiros”⁶ e se prepara para viajar rumo à Europa. Despede-se de amigos e de Manuela, que fica em Bogotá para deter os conspiradores, indo a cidade de Santa Marta. Manuela tinha certeza que Bolívar se recuperaria e voltaria triunfante para Bogotá. O casal planejava se encontrar em Santa Marta.

Una vez que el Congreso sella la separación de Venezuela y concluy el a discusión de la Carta Fundamental, Bolívar plantea su deseo de alejarse de Colombia “para que mi permanencia no sea un impedi-

mento a la felicidad de mis conciudadanos”, y empieza a hacer maletas para viajar hacia el Atlántico (López 2008: 78-79).

Em Bogotá, os traidores começam uma campanha de difamação de Bolívar e sua luta pela independência da Grã-Colômbia. Manuela se translada com suas companheiras da capital à Venezuela, para desmentir as calúnias. Encontra apoio dos povos venezuelano e colombiano, que promovem levantes pedindo a volta de Bolívar, e continua sua movimentação também apoiando as insurreições. Os presidente e vice-presidente da Colômbia se viram obrigados a entregar o governo para o general Urdaneta, que organizava as insurreições. No entanto, apesar dos apelos, Bolívar se recusou a voltar para o governo da Grã-Colômbia, por estar descrente e muito doente. Em 17 de dezembro de 1830 faleceu Bolívar, vítima de pneumonia na casa de San Pedro Alejandrino.

En Colombia empieza una campaña para desprestigiar a Bolívar y destruir su memoria y Manuela con sus esclavas se enfrenta a quienes se burlan del Libertador. De pronto los pueblos venezolano y colombiano se levantan en diversas partes en apoyo a Bolívar. Manuela se mueve de un lado a otro, apoyando la insurrección. El presidente Mosquera y el vicepresidente Caicedo se ven obligados a dimitir y entregar el poder al general Urdaneta que comanda la revolución. Le piden a Bolívar que vuelva a Bogotá y se haga cargo del poder, pero él se niega terminantemente, está desencantado de todo y muy cerca del final, que se produce el 17 de diciembre de 1930 (López 2008: 79).

Com a morte do Libertador, se tornou quase impossível manter a nação unida, e os traidores começaram uma onda de eliminação de todos os que trabalharam para construir a Grã-Colômbia. As condições ficaram ainda mais desfavoráveis, quando Urdaneta morreu em maio de 1831 e, no mês seguinte, mataram Antônio José de Sucre. Em seguida, Manuela começou a ser pressionada pelo governo, que pediu os arquivos do Libertador, tendo Manuela se recusado a entregar. Deste modo se intensificaram as perseguições a essa mulher e foi se desfazendo a nação sonhada por Bolívar. Nesse período, foi nomeado presidente da Grã-Colômbia José María Obando, que suspende as graduações dos militares e oficiais que tinham sido eleitos no congresso de 1830 e representavam o governo, o qual se tornou uma ditadura. Obando retirou também a graduação militar de Manuela Sáenz, que sobrevivia dessa pensão, pois sua herança havia sido gasta no financiamento da independência da Grã-Colômbia e não tinha direito a seu dote por ter abandonado o marido. Tudo isso acarretaria em sérias dificuldades financeiras (López 2008; Valcárcel 2005).

O novo congresso permitiu o retorno de Santander, o maior inimigo de Manuela. O ano de 1833 foi marcado pelas insurreições contra o novo governo instalado e continuou a perseguir Manuela que, com o passar do tempo, se encontrava com menos recursos. Em 1834, recebeu ordem de expulsão de Bogotá, a qual recusou, acabando presa e exilada para a Jamaica, junto com suas companheiras. Nos dias em que ficou encarcerada recebeu apoio de movimentos sociais, como as mulheres liberais e “patriotas de coração”. As primeiras escreveram uma carta em sua defesa, denominada “El bello sexo”, na qual argumentavam que não era crime sair nas ruas e gritar “Viva Bolívar”, que o governo não tinha reais motivos para prendê-la e exilá-la, que sua luta visava favorecer os mais pobres, a Grã-Colômbia e a memória de Bolívar. Essas mulheres reconheceram o papel político, a influência e a liderança de Manuela. Os patriotas elaboraram uma carta, intitulada “A las señoras liberales”, que agradecia a anterior. No texto, eles afirmavam que Manuela era uma mulher honrada, uma libertadora que não merecia os processos e as perseguições sofridas, que todos deveriam ser gratos por sua atividade política e seu empenho no desenvolvimento da nação. Esses compartilhavam dos ideais bolivarianos e entendiam o projeto de construção da Grã-Colômbia, mostrando que Manuela era reconhecida como libertadora tanto entre as mulheres como entre os homens. Também por ser símbolo da independência e da Grã-Colômbia, além de ter grande influência social, seus inimigos a exilaram (López, 2008).

Durante sua trajetória para o exílio, Manuela foi tratada como prisioneira de crimes hediondos, sendo vigiada por muitos homens, devido ao medo de que a tentassem libertar. Primeiramente na Jamaica foi recebida por Maxwell Hiislop, que apoiava Bolívar, onde ficou por um tempo, até que, em 1835, decidiu voltar a Quito. Acusada de ir vingar o assassinato do seu irmão José Maria Sáenz, foi exilada novamente por Vicente Rocafuerte, que temia sua influência política e sublevações. Sua tentativa de ir ao Equador tinha o intuito de reivindicar uma herança materna (vender sua fazenda em Catahuango e arrecadar recursos), o que não conseguiu, passando o resto de seus dias vendendo tabaco e doces que ela mesma produzia como forma de arrecadar recursos. Manuela saiu do Equador em direção ao Peru num segundo momento. Em Paita, dedicou-se à leitura e a escrever cartas sobre esta nação e demais países bolivarianos, bem como a seu amigo Flores, relatando os acontecimentos e os comentários que faziam no Peru. Recebia outros exilados e visitantes, tais como: Giuseppe Garibaldi, revolucionário italiano que atuou em guerras de independência no Brasil; Simón Rodrigues, professor de Bolívar; os escritores Herman Melville e Gabriel Garcia Moreno, também presidente e ditador do Equador de 1859 a 1875. Ao general O’Leary envia uma grande quantidade de material que

ela guardava dos arquivos de Bolívar. Manuela viveu com suas companheiras Rosa e Jonatás, pois Nathán se casou e resolveu ficar na Jamaica. Morreu em 23 de novembro 1856, de uma epidemia de difteria, foi incinerada e enterrada junto de uma de suas escravas, que também padeceu dessa doença (López 2008).

Identificando-se como patriota, Manuela Sáenz lutou pela causa bolivariana e pela independência das colônias espanholas. Um de seus ideais era a construção de uma nação grande e única, constituída por vários povos, de culturas diferentes, que desafiasse o pensamento tradicional vigente, conforme pode ser assinalado em sua frase célebre, “Minha pátria é o continente Americano: nasci abaixo da linha do Equador”.⁷ Sem dúvida, sua atuação foi um enorme desafio por ser necessário compreender todo espaço social e territorial do que seria a Grã-Colômbia. Para ela, a nação seria integrada por todo o continente americano, com um só governo. Acreditava que para a realização da Grã-Colômbia era necessário criar um novo pensamento sobre a realidade. Compreendia que para a composição de uma nação livre, seu governo não deveria ter relacionamento de dependência com a metrópole, ou outro país de força política, militar e econômica desenvolvida, como os Estados Unidos. Por isso a Grã-Colômbia precisava ser independente e poder se governar de modo autônomo. O processo de sua construção exigiria o apoio das camadas populares e subalternas. Para isso, era preciso uma série de medidas, posições políticas e conhecimento das culturas. Manuela Sáenz confiava que essa nação seria uma república democrática, que respeitasse as diversidades.

Inmersa en esas discusiones Manuela mantubo por largo tiempo relaciones políticas muy cercanas con Sucre y Monteagudo, quienes proyectaron la viabilidad de una nación única, soberana e independiente de cualquier poder, lo que incluía a Estados Unidos y sus rapaces presidentes y plenipotenciários John Adams y Collingwood (Moura 2009: 86).

Era usual ela se reunir com os oficiais de Bolívar, para discutir assuntos relacionados aos combates bélicos e às estratégias políticas que deveriam orientar o futuro governo. Dedicou-se intensamente a combater as traições, que entendia como um problema de Estado e de políticas que prejudicariam o desenvolvimento e consolidação da Grã-Colômbia. Os principais pensadores e idealizadores da nação foram Bolívar, Manuela e Sucre. A participação ativa de Manuela nos problemas de vida pública lhe deu discernimento para compreender os momentos políticos que passou nas campanhas de independência, sabendo combinar táticas políticas e militares para a construção da Grã-Colômbia, projeto que compartilhou com Bolívar.

MITOS E DISPUTAS PELA MEMÓRIA

Manuela tinha muitos inimigos, os quais não acreditavam no projeto de república bolivariana e, por isso, a chamavam de estrangeira, para afastá-la do processo de independência e mantê-la no anonimato. Também não aceitavam que uma mulher fizesse parte do conselho maior da independência ou opinasse sobre esse assunto. Desta forma, repudiavam uma das pessoas que mais defenderam esse processo.

Lo que estaba en juego no era sólo la presidencia de la nación grancolombiana, sino todo el proyecto libertario de Bolívar y su Estado Mayor General compuesto por mariscales, generales, coroneles y una coronela: Manuela Sáenz. Luego de los primeros años de lucha contra las fuerzas realistas españolas, sobrevinola miope mirada de hombres con trayectorias poco brillantes que no tenían la capacidad de comprender el proyecto bolivariano que se resumía en la unidad de los pueblos liberados, en férrea mancomunidad; tal fue la idea ordenadora que guió la vida y la práctica política y militar de Bolívar, Sáenz y demás (Mora 2008: 91-92).

Esta personagem polêmica foi caluniada por sua participação na luta de independência, sua condição de mulher crioula e bastarda, sua defesa da república bolivariana e, ainda, por se separar do marido e ter um amante. Em contraponto, ocorreu processo inverso: sua exaltação como patriota e mulher guerreira. De maneira geral, a literatura aponta características próprias da esfera privada: enquanto uns a chamam de adúltera, outros a denominam a leal companheira de Bolívar, em uma dicotomia diabólica x angelical, moral *versus* imoral. Menos comuns são os textos que a ela se referem como uma pessoa interesseira ou, ao contrário, a seu papel de construtora da pátria.

Mas as discordâncias sobre a vida da personagem não se concentram somente nas questões mais pontuais. As interpretações sobre o caráter, eivadas de julgamentos sobre suas ações, são frequentes nos textos voltados a análise de sua trajetória. Referimo-nos tanto às detrações quanto à heroicização de sua figura. Ambas se fazem por meio de estereótipos e preconceitos construídos a seu respeito (Prado, Franco 2009: 199).

Antonio Cacia Prada (2012), Maria Ligia Coelho Prado e Stella Maris Scatena Franco (2009) argumentam que as controvérsias sobre essa personagem acontecem devido aos textos do francês Jean Baptiste Bousingault (1892), contemporâneo de Manuela Sáenz, que escreveu sobre ela em suas memórias. Porém, seus comentários não são confiáveis. Segundo o escritor, investigador e diplomata Carrera Damas (apud Prada 2012):

Todo el esfuerzo que hace Boussingault por acreditarse como un observador y crítico veraz se ve contrariado por su gusto por el chisme y su demostrada malicia.

A continuación agregó:

La Manuelita de Boussingault fue el gran y probablemente auténtico amor de Bolívar, que influyó fuertemente en él, licenciada, celosa agresiva, de rara hermosura, excéntrica pero fiel amiga, alegre irreverente, de méritos sobresalientes, en ocasiones una “ñapanga”, inculta como todas las mujeres de la América Hispana, desenfadada hasta la impudicia, de quien se sospechaba era lesbiana, valiente y serena ante el peligro, capaz de sacrificio personal por su amor, amiga consecuente y, en suma, de personalidad fascinante y ¿Amor imposible de un joven francés despechado que andaba en los veinte y se creía irresistiblemente atractivo? (Prada 2012: 13).

Existem episódios controversos sobre Manuela Sáenz, tais como a sua fuga do convento e o seu casamento com um médico ou comerciante inglês James Thorne. Isabel Valcárcel (2005) afirma que seu marido era comerciante, e Jenny Londoño López (2008) que sua fuga com o espanhol Fausto Delhuyar do convento jamais ocorreu. Estes acontecimentos são postos como críticas moralistas à personagem estudada, de modo a denegrir sua imagem, mas se tivessem de fato ocorrido, em nada teriam alterado as contribuições de Manuela pela luta de independência das colônias espanholas. Outra característica destacada era o fato de se vestir de oficial, mas também usar vestido. Ela também sabia cavalgar, esgrimir e atirar, qualidades notórias para participar das guerras anticoloniais. Nesse sentido, Manuela Sáenz lutou, matou, foi coronel, construindo um novo jeito de ser mulher.

Os fatos a seguir revelam a disputa pela figura simbólica de Manuela entre duas nações que eram parte da Grã-Colômbia e mostram a atualidade deste estudo. As pesquisadoras da Universidade de São Paulo, Maria Ligia Coelho Prado e Stella Maris Scatena Franco, em seu artigo “A participação das mulheres na independência da Nova Granada: gênero e construção de memórias nacionais”, comentam o reconhecimento pelo presidente do Equador, Rafael Correa, da figura de Manuela Sáenz no projeto da República Bolivariana. Em 24 de maio de 2007, ele conferiu à Manuela a patente de general, durante a comemoração dos 185 anos da batalha de Pichincha.

No mesmo artigo, apontam a tentativa feita pelo governo venezuelano, em 2006, de comprar os acervos do museu particular do empresário e historiador Carlos Alvarez Saa, em Quito. Nesse período, Hugo Chávez era o presidente e desejava adquirir 700 peças por 15 milhões

de dólares.⁸ Caso o acordo se concretizasse, as peças não poderiam ser trasladadas à Venezuela por força da lei de patrimônio e cultura do Equador.

No entanto, Manuela teve um comportamento não esperado em seu período histórico, ao criticar a sociedade através de suas ações. Primeiramente, lutou no Peru, junto do general San Martín, praticando atos de espionagem e organizando tropas. Esses conflitos resultaram na formação de novos países, tornando-se o Alto Peru no atual Peru e o Baixo Peru na atual Bolívia. Na Grã-Colômbia, suas contribuições vão desde pensar o espaço territorial desta nação, como, por exemplo, em suas orientações a Bolívar sobre como proceder em relação ao porto de Guayaquil, passando por atividades de agitação e propaganda, até tomar parte em combates empunhando armas e cuidando de soldados feridos. Separou-se do marido em uma época que nem existia divórcio e optou por ter uma carreira política e militar.

Pero Manuela fue mucho más que la compañera de vida y lucha de Simón Bolívar e incluso más que una heroína de la independencia, con todo lo grande que nos pueda parecer ese calificativo. En medio de una sociedad pacata y segregacionista, que marginaba a las mujeres del ejercicio de la vida pública y las confinaba a la monotonía de la vida doméstica o al ascetismo conventual, ella fue también una activa libre pensadora, una abanderada de la libertad personal y del amor libre de prejuicios, que desafío las convenciones de su tiempo y mostro una cabal rebeldía hacia los roles sociales impuestos por aquella sociedade patriarcal (Caucu Prada 2012: 19).

Antes mesmo de conhecer Bolívar, Manuela já participava das lutas de independência, o que era contra a vontade de seu marido. Por isso o deixou e se dirigiu a Quito para reclamar a herança materna. Apesar de seu envolvimento com Bolívar, seu marido queria que ela voltasse a ser sua esposa. Então, ela lhe escreveu dizendo: “Eu sei muito bem que nada pode me unir a ele baixo os auspícios do que o Senhor chama honra. Acredita o Senhor que sou menos honrada por ser ele meu amante e não meu marido? Ah! Eu não vivo das preocupações sociais inventadas para nos atormentar mutuamente”⁹ (López 2008: 75). Nesse trecho da carta ela afirma sua posição contra as hipocrisias da sociedade, questionando o que é ser honrado(a) e esclarecendo que não se preocupa com o que a sociedade pensa do seu comportamento fora do padrão. Assim, apesar da educação patriarcal a que foi submetida na família e no convento, Manuela Sáenz tinha um jeito diferente de ser mulher, em parte, devido ao seu protagonismo na independência das colônias espanholas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel destacado de Manuela Sáenz nas independências da América do Sul, em particular na construção da Grã-Colômbia, é inegável: formulou estratégias de batalha, organizou e cuidou de documentos importantes, difundiu os ideais de liberdade, obteve informações sobre as atividades realizadas pelos colonizadores, combateu traições ao projeto bolivariano, comandou exércitos, cuidou de soldados feridos, passou avisos aos patriotas sobre as ações das tropas realistas, fez agitação e propaganda das ideias revolucionárias, enfim, contribuiu de várias maneiras para derrotar a dominação dos espanhóis e conquistar a independência da Grã Colômbia.

Manuela foi uma mulher revolucionária por sua dedicação, capacidade de liderança e de organização militar, principalmente por desafiar a tradição de sua época, por ousar impor sua presença como mulher no mundo tido tradicionalmente como dos homens, por ser uma das primeiras a pensar uma América do Sul unida em uma só nação independente da Metrópole, com um Estado que servisse aos indivíduos que nele moravam, por não ter medo de arriscar sua vida para lutar pelo que acreditava. No decorrer de sua trajetória, Manuela ultrapassa não só as dificuldades proporcionadas pela luta, mas também as que a sociedade impunha por ser mulher, crioula e bastarda.

Evidenciamos neste artigo que as qualidades de Manuela não são meros elogios, mas frutos da trajetória de uma mulher que precisou vencer preconceitos de todo tipo. Com o passar do tempo cresce sua importância como combatente no período das guerras anticolônias. Já naquela época, sua atuação foi reconhecida como mostram as patentes militares que recebeu e os fatos que, aos poucos, a história está revelando.

É notório que a luta das mulheres para sair das margens da sociedade vem de longe; que estas colocam que são mais que objetos ou enfeites, são seres humanas aptas a realizar atividades econômicas, políticas e sociais em igualdade de condições com os homens. Apesar de o machismo existir, não pode manter ocultos os valores, as capacidades das mulheres. Em especial, não esqueçamos que somos o que somos hoje por que houve um antes. Que Manuela Sáenz inspire a todas em sua luta cotidiana.

REFERÊNCIAS

Aldana, M. C. R. 2000. Análisis de la instancia ideológica em el conocimiento histórico adquirido. Estudio de un caso: Manuela Sáenz. *Revista del departamento de historia y geografía*, 4 (8), 45-63, sep.

Anderson, B. R. 2008. *Comunidade imaginada: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Echeverri, A. 1996. Manuela Sáenz. In: Echeverri, M., Aquiles. Bolívar y sus treinta y cinco y mas mujeres. Medellín: Editorial EAFIT, 137-213.

Franco, S. M. S., Prado, M. L. C. 2009. A participação das mulheres na independência da Nova Granada: gênero e construção de memórias nacionais. In: Pamplona, M. A., Mäder, M. E. (Org.). *Revoluções de independências e nacionalismos nas Américas: Nova Granada, Venezuela e Cuba*. Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 171-236.

López, J. L. 2008. Manuela Sáenz: 'mi patria es el continente de la América'. *Cuadernos Americanos*, 3 (125), 67-85, jul./sep.

Marx, K. 1983. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Editora Martins Fontes.

Mora, C. M. 2009. Manuela Sáenz: la insurrección, la nación y la pátria. *Cuadernos Americanos*, 1 (127), 81-98, jan./mar.

Morales, A. J. 2005. *Manuelita Sáenz Amante de la libertad*. Bogotá: Panamericana Editorial.

Prada, A. C. 2012. *Manuela Sáenz. Generala de América*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Saá, C. Á. 1995. Manuela Sáenz: figura cimera de la nacionalidade equatoriana. Historia y espacio en el Ecuador. *Memorias del V Congreso Nacional de Historia e Geografía dela casa dela cultura equatoriana "Benjamin Carrion"*, jul, 161-171.

_____. 2008. *Manuela sus diários perdidos y outros papeles*. Quito-Ecuador: Museo Manuela Sáenz.

Saffioti, H. I. B. 2004. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Souza, C. W. B. de. 2007. *Grã-colômbia: O sonho de Bolívar*. 2007. Monografia. Universidade Estadual do Ceará.

Taxin, A. 1999. La Participación de la mujer en la Independencia: el caso de Manuela Sáenz. *Revista Equatoriana de Historia*, 14, 85-111, jul./dez.

Valcárcel, I. 2005. Manuela Sáenz: amor, pátria, libertad. In: Valcárcel, I. *Mujeres de armas tomar*. Madrid: Algaba, 105-127.

NOTAS

1. Este texto foi elaborado a partir da monografia de Emanuella Soares para o bacharelado em Ciências Sociais na Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob orientação da Prof. Dra. Mônica Dias Martins, sendo aprovada em agosto de 2015 pela banca composta pelo Prof. Dr. Marco Antônio Villela Pamplona da PUC- Rio de Janeiro, historiador especialista em nacionalismos e independências nas Américas, e pela Prof. Dra. Maria Helena Frota da UECE, especialista em estudos de gênero.
2. A Grã-Colômbia (1819-1830) era uma república composta por Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela.
3. Ver Saá (2008: 46-48).
4. No original: “No espero que me paguen; pero si este es el precio de la libertad, bien poco ha sido” (Valcárcel 2005: 110).
5. No original: “que mueran diez para salvar diez mil” (Mora 2009: 95).
6. No original: “para que mi permanencia no sea un impedimento a la felicidad de mis conciudadanos” (López 2008: 78-79).
7. No original: “Mi pátria es el continente de la América: he nacido bajo la línea del Equador” (López 2008: 83).
8. O governo Hugo Chávez queria os artefatos de Manuela Sáenz que, além de companheira de Bolívar, ajudou na expulsão dos colonizadores espanhóis. Para saber mais ver artigo de Franco e Prado (2009: 171-236).
9. No original: “Yo sé muy bien que nada puede unirme a él bajo los auspicios de lo que usted llama honor. ¿Me cree usted menos honrada por ser él mi amante y no mi marido? ¡ Ah! Yo no vivo de las preocupaciones sociales inventadas para atormentarnos mutuamente” (López 2008: 75).

ATUAÇÃO DE MANUELA SÁENZ NA GUERRA DE LIBERTAÇÃO
DA GRÃ-COLÔMBIA NO SÉCULO XIX

RESUMO

Manuela Sáenz teve atuação destacada nas lutas de libertação do Peru e Grã-Colômbia, mas, assim como outras mulheres, foi silenciada pela desigualdade de gênero. Este estudo é fruto de pesquisas bibliográficas e consultas a documentos históricos e romances. Apesar do patriarcalismo ainda vigente, as mulheres vêm assumindo um papel significativo na vida política e militar sul-americana.

Palavras-chave: Mulher; Política; Guerra de Independência; América do Sul.

ABSTRACT

Manuela Sáenz had an outstanding performance in the liberation wars of Peru and Gran Colombia, but, like other women, was silenced by gender inequality. This study is the result of bibliographic research and consultations with historical documents and novels. Despite the still prevailing patriarchy, women are assuming a significant role in political life and South American military.

Keywords: Women; Political Struggle; Liberation Wars; South America.

Dependência da Importação de Insumos para a Defesa: Uma Breve Análise do Caso Colombiano

The Defense Raw Materials Import Dependence: A Brief Analysis of the Colombian Case

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 175-188
ISSN 2358-3932

DIEGO LOPES DA SILVA

INTRODUÇÃO

Para além dos cálculos comerciais, como lucro e balança de pagamentos, a transferência de armamentos internacional possui uma dimensão geopolítica específica. Seu caráter político-estratégico, por vezes, chega a sobrepor suas vantagens econômicas. Se, por um lado, sua dimensão comercial pode implicar no aumento do ingresso de divisas, manutenção ou aumento da escala produtiva e/ou elevação na arrecadação de tributos, por outro, seu aspecto político traduz-se na possibilidade de alterar a balança de poder de uma determinada região, estabelecer embargos, garantir o *status quo*, ou influenciar conflitos internos de outros países sem precisar envolver-se diretamente. Sobre essa ambivalência, Fracalossi de Moraes (2012, 7) comenta que

Sob o ponto de vista político, os governos podem utilizar o fornecimento de armas como instrumento de política externa, ampliando ou reduzindo o poder relativo de outros Estados ou movimentos insurgentes. Podem, assim, fortalecer aliados, influenciar equilíbrios regionais de poder ou o curso de uma guerra. O apoio aos aliados pode também contribuir para o fortalecimento de uma aliança pois aumenta a confiança mútua e padroniza equipamentos, o que amplia a interoperabilidade entre as forças armadas de diferentes países. É possível, ainda, aumentar a influência sobre as políticas interna e/ou externa do receptor e, por fim, o fornecimento de armas pode ser uma forma de “selar” alianças entre Estados.

T. Wheelock (1978) define o exercício desse tipo particular de influência como a “manipulação do relacionamento de transferência de armamentos com o intuito de coagir o Estado recipiente a adequar sua política e suas ações aos desejos do Estado fornecedor” (Wheelock 1978, 123). Na operação, complementa John Sislin, o Estado recipiente possui um comportamento indesejado pelo Estado fornecedor, que por sua vez utiliza sua posição privilegiada para formatar as preferências do Estado recipiente (Sislin 1994, 667).

A reação do recipiente à tentativa de influência é condicional; o cumprimento ou não cumprimento [do desejo do fornecedor] é determinado pela natureza da tentativa e pela subsequente comparação dos custos e benefícios dos dois cursos de ação do receptor: continuar no mesmo curso ou alterar sua política por conta da tentativa de influência (Sislin 1994, 668).

A utilização da transferência de armamentos como ferramenta política foi usada em larga medida pelos Estados Unidos desde o fim da II Guerra Mundial, como meio de conter a expansão da influência soviética pelo globo e propagar a sua. Stephen Kaplan comenta a estratégia quando aplicada às Américas:

Em especial, eles buscaram enviar o excedente de armamentos norte-americanos à área, para se anteciparem à possibilidade de que nações fora do hemisfério obtivessem novamente influência militar na região; padronizar os armamentos das Forças Armadas latino-americanas; e prepará-las para missões de segurança interna, patrulha costeira, transporte e proteção de rotas marítimas (Kaplan 1975, 408).

Na Europa, os EUA instituíram em 1949 o *Mutual Defense Assintance Act* (MDAA), garantindo assistência militar aos países da região, concomitantemente à implementação do Plano Marshall (Fracalossi de Moraes 2011, 21). Outro programa utilizado em larga escala para o fornecimento de assistência militar aos países aliados foi o *Mutual Assistance Pact* (MAP's). Iniciados após a Guerra da Coreia, os MAP's garantiam aos EUA direito de trânsito, preferências comerciais em bens agrícolas e acesso a minerais estratégicos. Por sua vez, os países receptores receberiam como retorno treinamento militar dos norte-americanos, além de armamentos e equipamentos militares, quando não a preços baixos, gratuitamente. Apesar dos MAP's concentrarem-se na Europa e no Leste Asiático, diversos países latino-americanos foram incluídos no programa. Hal Klepak afirma que

Esses arranjos logo se tornaram o “recheio do sanduíche” do sistema interamericano de segurança, garantindo grande parte da coesão desfrutada, dado que o domínio norte-americano garantiu uma padronização dos armamentos, equipamentos, treinamento, doutrina, e modo

de condução dos assuntos por, virtualmente, todo o hemisfério ao sul do Canadá. Ainda que os arranjos multilaterais continuassem a existir, seu papel pareceu frequentemente secundário quando comparado a esses lubrificantes que fizeram o sistema funcionar de fato (Klepak 2013, 53).

A União Soviética também desenvolveu políticas de contenção dessa natureza. Segundo Krause (1991), a quase total ausência de assistência econômica, de laços políticos, culturais, e sociais com os Estados recipientes, fez com que a URSS enfatizasse ainda mais o uso das transferências de armamentos para alcançar seus objetivos políticos. A competição geopolítica pela divisão dos mercados bélicos do Terceiro Mundo iniciou-se em 1955, com o fornecimento soviético de armamentos ao Oriente Médio. De acordo com Krause (1991), os casos mais bem documentados dizem respeito às tentativas norte-americanas de cooptar as elites latino-americanas. Como ilustração desse argumento e da competição pelos mercados de armamentos durante a Guerra Fria, Kaplan comenta a percepção norte-americana sobre a aproximação entre o Brasil e fornecedores europeus à época.

No entanto, o espectro do Brasil indo para a Europa e de um conseqüente afluxo de missões militares estrangeiras continuaram a ser uma grande preocupação para o Departamento de Defesa. Era esperado que tal rumo de acontecimentos diminuísse os laços entre as Forças Armadas do Brasil e dos Estados Unidos e um possível apoio brasileiro em diversas contingências. Em um futuro desconhecido, sentiu-se que a influência europeia ou qualquer influência militar que não fosse a norte-americana poderia ser prejudicial aos interesses dos EUA (Kaplan 1975, 421-422).

O mero fornecimento de armamentos, entretanto, não é condição suficiente para que se observe uma mudança no comportamento do receptor. Nesse sentido, a literatura especializada discute quais seriam as variáveis que determinam o sucesso no estabelecimento da influência e seu grau. Catrina (1998) enfatiza o nível de dependência das importações de armamentos de cada fornecedor em específico. Para o autor, o provedor é quem arca com os custos da transferência de armamentos. A dependência do receptor, por sua vez, é a “moeda” pela qual a relação é equacionada. Desse modo “as partes que têm mais benefícios do que custos em uma determinada relação, pagam o excedente por meio da dependência. E partes que têm mais custos são recompensadas pela dominância” (Catrina 1998, 149). A autonomia no estabelecimento das preferências converte-se, portanto, em um valor passível de troca.

Extrapolando os limites da abordagem de Catrina, Jan Oberg (1975) confere um contexto estrutural às transferências de armamentos. O autor

analisa o fluxo bélico desde os países desenvolvidos em direção à periferia do sistema internacional, destacando o reduzido grupo de fornecedores majoritários e a larga quantidade de países receptores que se encontram em uma condição de dependência desses primeiros. A hipótese adotada pelo autor afirma que “o padrão das TA [transferências de armamentos] deve estar relacionada à estrutura global de domínio da sociedade internacional” (Obergh 1975, 214-215). A partir desse argumento, Obergh atesta que essa diferenciação estrutural é uma dimensão do imperialismo. De tal sorte, indicadores como investimentos estrangeiros, comércio internacional, desenvolvimento econômico e industrial relacionam-se ao padrão do fluxo internacional de armamentos.

Em uma interpelação complementar, porém com uma ênfase no papel das elites nacionais dos países receptores, Michael Barnett e Alexander Wendt (Barnett e Wendt 1993) tomam o problema da dependência militar no Terceiro Mundo desde a formação estatal. A constituição do Estado “refere-se à construção das instituições para controle territorial, e ao processo pelo qual uma determinada constelação de interesses da sociedade alcança o poder do Estado e o reconhecimento internacional ao invés de outra” (Barnett e Wendt 1993, 322). Partindo dessa definição, Barnett e Wendt argumentam que:

1) a dependência da economia internacional tende a criar regimes fracos aos quais as massas são uma ameaça a sua segurança ao invés de um recurso; 2) a dependência de assistência [externa] no campo da segurança em estruturas geopolíticas de impérios informais tende a criar elites cujas definições de segurança são aquelas de seus patronos, ao invés daquelas de suas massas; 3) a dependência da cultura militar global formata as ideias das elites sobre o que constitui Forças Armadas ‘modernas’ (Barnett e Wendt 1993, 322).

Os argumentos de Barnett e Wendt assemelham-se à perspectiva de Obergh na avaliação dos impactos da estrutura sobre o Terceiro Mundo e sua relação com componentes econômicos. Entretanto, diferentemente de Obergh, os autores evidenciam o papel das elites nacionais e sua associação aos patronos externos, estabelecendo assim uma relação de militarização¹ dependente, que se manifesta desde a compra dos armamentos até a formulação conceitual da segurança nacional.

IMPORTAÇÃO DE INSUMOS PARA A DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: UMA BREVE ANÁLISE DA COLÔMBIA

No último decênio, a América do Sul tornou-se um interessante mercado para os fornecedores de armamentos internacionais. Segundo o Sipri

(*Stockholm International Peace Research Institute*), os gastos em defesa saltaram de US\$ 43,1 bilhões em 2000 para US\$ 67,7 bilhões em 2013 (Sipri, *online*). Países como Israel, Estados Unidos, Itália e Rússia buscaram expandir suas parcelas de mercado e atualmente figuram entre os principais fornecedores. Moscou aumentou expressivamente sua parcela no mercado sul-americano desde 2006, graças à parceria iniciada com a Venezuela a partir da venda de helicópteros de combate Mi-24VM/Hind-E, Mi-26/Halo e Mi-8MT/Mi-17/Hip-H em 2005. Entretanto, ressaltamos que o aumento das vendas não é simplesmente uma função da renovação de seus aparatos bélicos defasados. Efetivamente, é uma consequência da baixa autonomia produtiva bélica dos países da sub-região. A capacidade de produção interna de armamentos, no melhor dos cenários, é incipiente. Há, contudo, casos que alcançaram sucesso nos anos 1980, como a Argentina, Brasil e Chile (Abetti e Maldifassi 1994). O Brasil, apesar do sucateamento da Base Industrial de Defesa no decorrer dos anos 1990, é o mais bem sucedido na América do Sul atualmente, contando com a Embraer no 66º lugar na lista de maiores empresas bélicas do mundo (Sipri 2012, *online*).

A Venezuela, principal cliente russo na sub-região, aumentou sistematicamente suas compras desde 2005, alcançando um pico em 2008. Além de Caracas, a Rússia ainda tem como clientes na América do Sul a Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai. Porém, a soma de todos os armamentos vendidos a esses clientes entre 2004-2013 representa somente um pouco mais que 10% do total vendido à Venezuela no mesmo período, tal a importância de Caracas para os russos (Sipri, *online*). Do ponto de vista venezuelano, a importância de Moscou é ainda maior. Durante o mesmo período, as exportações russas de armamentos representaram 76,68% de todas as transferências de armamentos feitas à Venezuela (Sipri, *online*). A expressividade da porcentagem sugere uma alta sensibilidade do sistema de defesa nacional venezuelano ao fornecimento russo. Ao lado da Venezuela, o Chile foi o país que mais importou armamentos entre 2004-2013. Não obstante, logrou manter certa diversidade entre seus fornecedores.² Do total de armamentos transferidos ao país no período em questão, 15% vieram da Alemanha, 12% da França, 16% dos Estados Unidos, 11% do Reino Unido, 10% da Espanha, e 24% dos Países Baixos (Sipri, *online*).

Os Estados Unidos, históricos fornecedores de armamentos à América do Sul, manejaram para manter uma certa consistência no seu fornecimento em números absolutos. Não obstante, em números relativos, sua parcela diminuiu expressivamente. Em 2001, EUA e França praticamente dividiam o total das transferências de armamentos destinadas à América do Sul. Contudo, só contaram com 21,37% do mercado em 2013. Apesar da diminuição, os EUA ainda mantêm clientes estáveis. Com o início do

Plano Colômbia, Washington e Bogotá iniciaram uma série de programas de cooperação no combate ao narcotráfico. Entre 2009 e 2014, o maior beneficiário da ajuda militar externa norte-americana destinada à América do Sul foi a Colômbia, contando com mais de 75% da verba (Just The Facts, *online*). Como recipiente das exportações de armamentos, 43% de todas suas importações colombianas vieram de Washington (Sipri, *online*).

Dos países sul-americanos, o caso colombiano estimula maior interesse ao discutirmos a questão da dependência da importação de insumos para a defesa. Acompanhando uma tendência sub-regional, a Colômbia incrementou expressivamente seus gastos militares na última década. Em 2013, a cifra era de US\$ 12 bilhões, consideravelmente maior do que os US\$ 7,8 bilhões investidos em 2004. Do total sub-regional, Bogotá ocupa o segundo lugar na lista dos países que mais gastam com defesa, logo após o Brasil. O combate às Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) e a outros grupos insurgentes, como o Exército de Libertação Nacional (ELN), é a principal força propulsora dos investimentos em defesa.

Apesar dos gastos realizados, as cifras destinadas pelo Estado à contrainsurgência e ao combate ao crime organizado não são suficientes, compelindo Bogotá a buscar auxílio externo no tratamento de seu conflito doméstico. Em uma convergência de interesses com Washington, os países firmaram o Plano Colômbia no início dos anos 2000, que tinha como objetivo reduzir o cultivo, processamento, e distribuição de narcóticos. A partir de então, os EUA têm contribuído não só com cifras vultuosas, mas também com programas de treinamento militar no combate às forças ligadas ao narcotráfico.

Na esteira da ajuda econômica e militar provida pelos EUA, vêm as vendas de armamentos. Segundo Fracalossi de Moraes (2011, 19), o país percebe seu comércio bélico como uma ferramenta política, usando-o como forma de combater seus inimigos e grupos insurgentes sem se envolver diretamente no conflito. De fato, a Colômbia é altamente dependente da importação norte-americana de armamentos. Podemos atestar tal condição avaliando 1) as importações colombianas e 2) a indústria bélica doméstica.

Em relação às importações de sistemas de armas, os EUA permanecem como seu fornecedor predominante já há décadas. Do total importado entre 1950 e 2013, 47% provém de Washington. Os outros parceiros são Espanha (4%); Rússia (3%), Israel (8%), Alemanha (19%), França (6%) e Brasil (4%) (Sipri, *online*). Na análise da produção bélica doméstica colombiana, utilizaremos o modelo proposto por Abetti e Maldifassi (1994). Segundo os autores, a performance da indústria de defesa nacional pode ser avaliada por alguns parâmetros, a saber: diversidade dos equipamentos produzidos; nível tecnológico incorporado; grau de absorção da produção

interna pelas forças armadas nacionais; número de países clientes; nível tecnológico dos países clientes; e quantidade de vendas. Entretanto, tal é a debilidade da base industrial bélica da Colômbia que a aplicação do modelo de análise é parcial. A principal empresa bélica do país é a estatal *Industria Militar de Colombia* (Indumil), especializada em armas leves, munições e explosivos, como o fuzil Galil e o lança-granadas MGL. A Cotecmar, por sua vez, tem sua produção voltada a embarcações de patrulha pequenas e médias, ao passo que a *Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana* S.A. (CIAC), também estatal, oferece aeronaves de treinamento. A produção doméstica tem baixa densidade tecnológica e elasticidade produtiva, ou seja, na eventualidade de um conflito de dimensões maiores, a indústria nacional não terá capacidade de produzir os bens necessários.

A participação ínfima no mercado internacional de armamentos como fornecedora é uma consequência do sucateamento da indústria nacional. Entre 1950 e 2013, a Colômbia só realizou uma única exportação, no ano de 2002. Bogotá vendeu ao México dois helicópteros Mi-8MT/Mi-17/Hip-H de fabricação russa. Tomando por base a lista de equipamentos fornecida pela publicação *Military Balance*, é possível constatar a quase nula incorporação de materiais produzidos por indústrias colombianas pelas forças armadas nacionais. A aeronave de treinamento T34 Mentor, produzida pela CIAC, é uma das únicas absorções. Vemos, portanto, que a debilitada indústria bélica nacional colombiana, somada ao conflito interno contra as FARC, multiplica a já profunda dependência da importação de meios de defesa provisionada pelos EUA.

Há uma convergência notável entre a concepção de defesa colombiana àquelas pretendidas pelo governo dos Estados Unidos. Bogotá adota como objetivo estratégico

Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación (Colombia, 2011, online).

Não poderia ser de outro modo, visto que do contrário, os insumos não seriam concedidos. Contudo, ressaltamos o enrijecimento dos posicionamentos colombianos como uma consequência desse tipo específico de relacionamento. A manutenção das linhas de crédito e auxílio militar fornecidas pelos EUA, das quais o governo colombiano é dependente, apresenta-se como um forte incentivo à inflexibilidade da postura de Bogotá em eventuais negociações sobre visões conjuntas no âmbito do CDS. O atual estado de relacionamento dependente entre fornecedor e receptor contribui para a manutenção do *status quo*, visto que beneficia as preferências do fornecedor. Uma defecção entre as partes poderia representar um

corte no fornecimento dos materiais necessários à manutenção da defesa do receptor. Tal condição dependente representa um sério obstáculo ao alcance de consensos no CDS. Recorremos uma vez mais a Barnett e Wendt (1993, 322), quando os autores afirmam que “a dependência de assistência [externa] no campo da segurança em estruturas geopolíticas de impérios informais tende a criar elites cujas definições de segurança são aquelas de seus patronos, ao invés daquelas de suas massas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a condição dependente de Bogotá desde as premissas de influência e dependência apresentadas, questionamo-nos sobre a relação entre sua posição estrutural no mercado internacional de armamentos e seu comportamento no âmbito do CDS. Apesar de ser um dos países com maior capacidade política e militar na sub-região, a Colômbia participa de maneira rarefeita no órgão. Desde 2008, conduziu apenas 8 atividades delegadas pelos Planos de Ação do CDS, ao passo que a Argentina coordenou 28. Desde o início do Conselho, a participação colombiana sempre foi titubeante, dadas as divergências sub-regionais na categorização das FARC. Sua principal antagonista é a Venezuela, que, por sua vez, apresentou reiteradas vezes demandas hostis à presença norte-americana na América do Sul. Juntamente com a Bolívia, Caracas rechaçou a proposta colombiana de inclusão no estatuto do CDS de um mecanismo que garantia o reconhecimento como forças de defesa nacional somente àquelas previstas pela Constituição.

Bogotá encontrou fora da sub-região um parceiro que lhe fornece o auxílio necessário no combate às FARC. Dada sua debilidade bélica, a parceria mostrou-se conveniente. Não obstante, é necessário que indaguemos quais são os efeitos políticos dessa associação para a América do Sul. A manutenção das linhas de auxílio norte-americanas à Colômbia constituem expressiva resistência para construção de concepções estratégicas comuns. O CDS delimita como um de seus objetivos sedimentar uma identidade estratégica sub-regional (Conselho de Defesa Sul-Americano, 2008, *online*). Porém, se partirmos das premissas expostas e discutidas pelo presente trabalho, a convergência submete-se à diminuição dos vínculos dependentes com os fornecedores bélicos. A reconfiguração do posicionamento dos países sul-americanos nos obriga a observar os investimentos realizados nas indústrias de defesa nacionais e na proliferação de atividades de produção conjuntas. No CDS, a questão da Indústria de Defesa tem sido preterida. Apenas 16% das atividades até o momento têm sido dedicadas a esse eixo. Predominantemente, os países dedicaram-se até o momento ao eixo políticas de defesa, que computa 41% de todas as atividades assumidas pelos

países. A comparação ilustra, de forma clara, uma preferência dos países às atividades formuladoras de parâmetros normativos em detrimento de aspectos considerados mais pragmáticos, como a produção de sistemas de armas em conjunto.

Mais que conclusões sólidas, o presente artigo busca refazer perguntas desde a perspectiva da dependência da importação de insumos para a defesa. Ao ressaltarmos a precária autonomia de capacidade defensiva sul-americana, buscamos conferir contexto estrutural à cooperação em matéria de defesa na sub-região. Propomos, portanto, uma diferenciação – determinada pela estrutura – nas análises das dinâmicas de defesa e segurança dos países fornecedores e receptores, ou centrais e periféricos, como colocou Oberg. Resulta a nós pensar a cooperação em matéria de defesa desde a condição dependente.

REFERÊNCIAS

Abetti, P., Maldifassi, J. 1994. *Defense industries in Latin American countries: Argentina, Brazil, and Chile*. London: Praeger.

Andina. 2013. *Primer avión militar diseñado por Unasur estará listo en el 2016*. Lima. Disponível em: <<http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-primer-avion-militar-disenado-unasur-estara-listo-el-2016-458892.aspx#.UfUjc9JkyW0>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

Bandeira, L. A. M. 2003. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan.

Barnett, M., Wendt, A. 1993. “Dependent state formation and third world militarization”. *Review of International Studies*, 19: 321-347.

Brasil. Ministério da Defesa. 2008. *Estratégia nacional de defesa. Paz e segurança para o Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em 28 jan. 2015.

Bueno, C., Cervo, A. 2008. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB.

Buzan, B. 1991. *Introducción a los estudios estratégicos*. Madrid: Servicio de Publicaciones del E.M.E.

Carta Capital. 2014. *EUA reativam IV Frota e preocupam dirigentes da AL*. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/EUA-reativam-IV-Frota-e-preocupam-dirigentes-da-AL/6/14205>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

Catrina, C. 1998. *Arms transfers and dependence*. New York: Taylor & Francis.

Chile. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano: crónicas de su gestación*. Santiago de Chile. Disponível em: <<http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2015.

Conselho de Defesa Sul-Americano. 2008. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*, p. 3. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. 2015. *Planos de Ação*. Disponível em:<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/02_Plan_de%20Accion.html>. Acesso em: 28 jan. 2015.

Eide, A., Thee, M. 1980. "Introduction". In: Eide, A., Thee, M. *Problems of contemporary Militarism*. Croom Heim: London.

Emol. 2010. *Ex Presidente de Costa Rica denuncia la "carrera armamentista" en América Latina*. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/internacional/2010/05/21/414451/ex-presidente-de-costa-rica-denuncia-la-carrera-armamentista-en-america-latina.html>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

Fracalossi de Moraes, R. 2011. O Mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa. *Texto para discussão 1596 IPEA*. Brasília.

_____. 2012. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. *Texto para discussão 1715 IPEA*. Brasília. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1241/1/TD_1715.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Garay, C. 2012. "Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile e Brasil (1891-1923)". *História Crítica*, 48, set./dez.

Glassman, J. 1975. *Arms for the arabs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Góis, C. 2009. "Chavez diz que 'ventos de guerra começam a soprar na América do Sul'". *O Globo*, 10 ago. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/chavez-diz-que-ventos-de-guerra-comecam-soprar-na-america-do-sul-3205425>>. Acesso em 09 mar. 2015.

International Institute for Strategic Studies. 2014. *The Military Balance*. London: Routledge.

Just the Facts. 2015. *U.S. Aid from International Narcotics Control and Law Enforcement, Entire Region, 2009-2014*. Disponível em: <<http://justf.org/>>

Program?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement>. Acesso em: 17 fev. 2015.

Kaplan, S. 1975. "U.S. Arms Transfers to Latin America, 1945-1974: Rational Strategy, Bureaucratic Politics, and Executive Parameters". *International Studies Quarterly*, 19, 4: 399-431, dec.

Kinsella, D. 1988. Arms transfer dependence and foreign policy conflict. *Journal of Peace research*, 35 (1), jan.

Klepak, H. 2013. The elusive common interests and objectives: the evolution of the inter-american security system. *Calgary Papers in military and strategic studies*, Occasional Paper 9: 43-66.

Krause, K. 1991. Military statecraft: power and influence in soviet and american arms transfer relationships. *International studies quarterly*, 35 (3): 313-336, set.

Neuman, S. 1981. Arms transfers, indigenous defence production and dependency: the case of Iran. In: Amirsadeghi, H. (Ed.). *The security of persian gulf*. [s/l]: [s/n], 131-150.

_____. 1984. International stratification and third world military industries. *International organization*, 38 (1): 167-197.

Oberg, J. 1975. Arms trade with the third world as an aspect of imperialism. *Journal of Peace research*, 12 (3): 213-234.

Pajak, R. 1981. Soviet arms transfers as an instrument of influence. *Survival*, 23: 165-173.

Peru. 2005. Congreso de la Republica. *Ley del sistema de seguridad y defensa nacional*, n. 28.478, 23 mar. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/303113E5BD816C37052579D40076D556/\\$FILE/28478.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/303113E5BD816C37052579D40076D556/$FILE/28478.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

Sipri. *Arms transfers database*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China*. 2012. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

Sislin, J. 1994. Arms as influence: the determinants of successful influence. *The journal of conflict resolution*, 38 (4), dez.

Schmitt, C. 1992. *O conceito do político*. Petrópolis: Editora Vozes.

Tibilett, L. 2014. “Identidades estratégicas nos países da UNASUR e seu impacto na busca de uma identidade de defesa sul-americana. *Rev. Bras. Est. Def.*, 1, 1, jul./dez.

Vilela, F. de S. 2009. “Integração das indústrias de defesa na América do Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, 14: 155-172.

Villa, R. 2008. “Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares”. *Estudos e cenários*, dez.

Villa, R., Viggiano, J. 2012. Trends in south americans weapons purchases at the beginning of the new millenium. *Rev. Bras. Polit. Int.*, 55, 2: 28-47.

Wallerstein, I. 1996. The inter-state structure of the modern world-system. In: Smith, S., Booth, K., Zalewski, M. *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wheelock, T. 1978. “Arms for Israel: the limit of leverage”. *International Security*, 3, 2.

NOTAS

1. Entretanto, é uma diversidade relativa, visto que os fornecedores em questão são todos membros da Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte).
2. Para Eide e Thee, a “militarização se manifesta no incremento dos armamentos, avanços na capacidade destrutiva dos armamentos, aumento no número de efetivos militares, crescimento dos gastos militares” (tradução nossa) (Eide e Thee 1980, 9).

DEPENDÊNCIA DA IMPORTAÇÃO DE INSUMOS PARA A DEFESA:
UMA BREVE ANÁLISE DO CASO COLOMBIANO

RESUMO

O objetivo do artigo é discutir quais as consequências da dependência da importação de insumos para a defesa na cooperação militar sul-americana. Partimos da premissa de que a dependência da importação de materiais bélicos subjugava o receptor à influência política de seus fornecedores. Concentramos nossa análise no caso colombiano.

Palavras-chave: Indústria de Defesa; Defesa; América do Sul; Conselho de Defesa Sul-Americano.

ABSTRACT

The aims of this article is to discuss the consequences of dependence on imports of raw materials for the defense in the South American military cooperation. We start from the premise that the dependence on imports of military material overwhelms the receiver to the political influence of its suppliers. We focus our analysis in the Colombian case.

Keywords: Defense Industry; Defense; South America; South American Defense Council.

A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio

Hybrid War and the Role of Russia in the Syrian Conflict

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 189-203
ISSN 2358-3932

LARLECIANNE PICCOLLI
LAUREN MACHADO
VALESKA FERRAZZA MONTEIRO

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva demonstrar como a atuação militar da Rússia na Síria pode ser caracterizada enquanto guerra híbrida, e como o papel russo no conflito evidencia a capacidade deste país em atuar como polo de poder no Sistema Internacional. Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) traçar um breve histórico sobre as relações Rússia-Síria; (ii) relatar o curso do conflito atual; (iii) apresentar o papel e os interesses da Rússia e dos Estados Unidos da América (EUA) no âmbito do conflito na Síria; (iv) indicar a relação entre a desestabilização da Síria e a crise de refugiados na Europa; e (v) inferir a possibilidade da intervenção militar russa auferir relação com a estabilização do fluxo migratório e, então, o consequente cessar das sanções econômicas ao país.

O desenvolvimento da pesquisa está condicionado ao uso de fontes bibliográficas diversas, as quais são primordialmente constituídas de artigos, dada a atualidade do assunto, e também livros que versem tangencialmente sobre o tema. Do mesmo modo, são utilizadas fontes primárias e notícias pertinentes. A hipótese principal a ser defendida indica que a estratégia russa na Síria é de guerra híbrida. As hipóteses secundárias demonstram

Larlecianne Piccolli – Doutoranda e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade América Latina. Contato: larle@hotmail.com.

Lauren Machado – Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade América Latina. Contato: lauren.machado@hotmail.com.

Valeska Ferrazza Monteiro – Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: valeska.ferrazza@gmail.com.

(i) a atuação russa na Síria como um dos elementos que compõem a tentativa de Moscou em se estabelecer no Sistema Internacional enquanto polo de poder e (ii) as intenções russas na Síria enquanto plausíveis para frear o fluxo de refugiados à Europa e, indiretamente, como objeto de barganha frente aos países europeus para a resolução do conflito ucraniano.

RELAÇÕES RÚSSIA-SÍRIA E O CONFLITO

A história da Síria é marcada por instabilidade política e ingerência externa. Desde meados dos anos 1500 o território demarcado como sírio esteve sob o domínio do Império Turco-Otomano. Ao final da Primeira Guerra Mundial, após cerca de 400 anos da dominação turco-otomana, os sírios experimentaram um breve período de independência, proclamando Faisal Hussein Bin Hussein como rei. Contudo, logo em 1920, com a Conferência de San Remo, a qual dividiu os territórios anteriormente administrados pelo Império Turco-Otomano entre os vencedores da Primeira Guerra, conforme previamente definido pelo acordo Sykes-Picot,⁴ a Síria passa a ser colonizada pelo Estado Francês (Hall 2013). Apenas em 17 de abril de 1946, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado Sírio obteve sua independência da França.

No que concerne à relação entre soviéticos e sírios, essa foi iniciada com a assinatura de um acordo secreto, em 1946, pouco antes da declaração da independência síria. Alguns anos depois, em 1950, as relações avançaram no sentido de um pacto de não agressão, e da expansão da assistência econômica e militar soviética aos sírios. É preciso notar que, no contexto da Guerra Fria, a Síria se estabelecia como um país-satélite soviético no Oriente Médio, e era vista como aliada para garantir uma zona de influência na região, bem como a manutenção do equilíbrio nuclear⁵ (Aghayev, Katman 2012).

No ano de 1967, Israel é declarado o vencedor da Guerra dos Seis Dias e toma as Colinas de Golã da Síria, incitando um crescimento substancial do apoio e da presença militar soviética em território sírio. Ao final da década de 1970, através de um golpe que institui Hafez al-Asad no poder, dá-se início ao governo da família al-Assad na Síria, administração a qual corresponde ao ápice do relacionamento entre os países (Hall 2013).

Em 1971, objetivando assegurar suas linhas marítimas de comunicação (*Sea Lines of Communication* – SLOC) e o acesso aos mares quentes, a Rússia estabelece uma base naval em Tartus, permitindo sua presença no Mar Mediterrâneo (Figs 2010). Em seguida, em 1973, juntamente com o Egito, os sírios entram em guerra com Israel para reconquistar as Colinas de Golã, mas não conseguem atingir seu objetivo. Com a Guerra Civil Libanesa e a intervenção síria no conflito em 1976, há um afastamento nas relações sírio-soviéticas, período no qual a URSS reduziu seu apoio

econômico e sua presença militar no Estado Sírio: Damasco, por sua vez, buscou assistência da Arábia Saudita. Não obstante esse curto período de tensão, em 1978 há uma reaproximação entre a União Soviética e a Síria (Hall 2013).

Ao longo dos anos 1980, as relações sírio-soviéticas avançaram consideravelmente, e, nesse período, a URSS apoiou fortemente a Síria nos aspectos econômico e militar. Em outubro de 1980 é concluído o Tratado de Amizade e Cooperação Sírio-Soviético, que, dentre diversos artigos, previa cooperação militar entre as partes, marcando a importância dessa relação (Aghayev, Katman 2012).

Com a morte de Hafez, seu filho Bashar al-Assad assume o governo sírio em 2000, sendo reeleito em 2007 por um referendo popular. Na esteira da Primavera Árabe,⁶ em 2011 eclode uma guerra civil no país. Diante da escalada do conflito, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) propôs estabelecer resoluções para a situação na Síria, porém, a Rússia vetou tais tentativas (Un 2014). De acordo com Machado e Mendelski (2015:15), o bloqueio russo às resoluções do Conselho de Segurança sobre a “[...] Síria é claramente político: a Rússia não está disposta a enfrentar a mesma situação de troca de regime ocorrida na Líbia”.

Mais tarde, em 2013, com o uso de armas químicas no conflito, os EUA ameaçaram um ataque unilateral para a solução da crise síria. Moscou, por sua vez, buscou impedir tais ações de Washington e agiu pela via diplomática e também militar. Ao mesmo tempo em que acordou com o presidente Bashar al-Assad sobre a entrega de seu arsenal de armas químicas à ONU, Moscou enviou para o Mediterrâneo navios do Mar Negro, do Norte e do Pacífico, alertando que não permitiria um ataque à Damasco (Anishchuk 2013; Oliveira, Brites, Reis 2013; Machado, Mendeslki 2015).

Ao longo de quatro anos de hostilidades na Síria, o conflito já transbordou as fronteiras do país e envolve atores internos, regionais e internacionais. Além dos mais de 470 mil mortos desde o início do conflito, há cerca de 7,6 milhões de deslocados, e mais de 4,1 milhões de refugiados.⁷ É preciso, portanto, indicar que há uma relação entre a desestabilização da Síria e a crise de refugiados na Europa, embora os destinos principais da população síria tenham sido os países vizinhos, como Turquia e Líbano (Unhcr 2015; Syria death 2016).

No que tange aos atores envolvidos, sob o aspecto interno, além das forças do governo, é possível destacar a ação dos rebeldes sunitas. Por outro lado, pelo aspecto regional, ressalta-se o papel de Irã, Turquia e Arábia Saudita, ademais do envolvimento do Hezbollah e dos curdos na crise. Concomitantemente, é necessário mencionar a ascensão do Estado Islâmico (EI),⁸ que atua tanto na Síria quanto no Iraque, e detém o controle

de porções de ambos territórios (Rodgers et al. 2015). No que concerne aos atores internacionais, Rússia e EUA podem ser citados como partes da guerra na Síria (Ghotme, Ripoll 2014). Desde setembro de 2014, uma coalizão liderada por Washington está realizando ataques aéreos tanto em território sírio quanto iraquiano, com o objetivo declarado de enfraquecer o EI (Rodgers et al. 2015). Um ano depois, ao final de setembro de 2015, a Rússia iniciou bombardeios na Síria.

Há uma ofensiva conjunta, em Aleppo, realizada pelas tropas de Bashar al-Assad, do Irã e do Hezbollah, que conta com cobertura aérea russa, evidenciando que a prioridade russa é apoiar a administração síria, no sentido de inibir uma troca de governo por ingerência externa. Além disso, grande parte dos bombardeios russos tem sido em cidades disputadas entre Assad e os grupos rebeldes (Homs, Hama e Idlib, por exemplo). Recentemente, Putin afirmou que seu objetivo com a ação na Síria se concentra na estabilização das autoridades legítimas e no estabelecimento de condições para atingir um acordo político (Lima 2015).

A GUERRA HÍBRIDA E A ATUAÇÃO DA RÚSSIA NA SÍRIA

Para caracterizar a ação russa recente no conflito sírio – desde setembro de 2015 – utiliza-se, aqui, o conceito de guerra híbrida. Este conceito foi empregado, inicialmente, por autores como Hoffman (2007), para descrever as novas ameaças que surgiram aos Estados Unidos no século XXI, as quais, segundo o autor, seriam compostas por diferentes tipos de guerra – convencional, irregular, terrorista – conduzidas por um único ator inimigo – estatal ou não. O estudo de caso deste autor é sobre a guerra de Israel contra o Hezbollah em 2006, tendo o último se utilizado da guerra híbrida. Para a situação da Rússia na Síria, no entanto, far-se-á uma atualização deste conceito a partir de estudos mais recentes do tema.

Kofman e Rojansky (2015) incluem na sua conceituação de guerra híbrida, além dos aspectos levantados por Hoffman (2007), o elemento da guerra de informação. Os autores analisam mais especificamente o caso russo à luz deste conceito, argumentando que Moscou se utiliza de abordagem externa que combina diferentes tipos de projeção de poder. Snegovaya (2015) também ressalta o aspecto da guerra informacional na atuação externa russa recente, analisando a atuação desta na Ucrânia em 2014. Por fim, Cordesman (2015) avalia que a atuação militar russa na Síria, de fato, é combinada com guerra política e informacional, sendo o objetivo final de Moscou pressionar o Ocidente para realizar a transição política na Síria, garantindo assim a manutenção da influência russa em posto avançado no Oriente Médio.

A partir deste conceito ampliado de guerra híbrida – guerra de informação ou propaganda, diplomacia e guerra política, guerra convencional, guerra irregular, guerra *proxy* – se discutirá a atuação russa no conflito sírio. Primeiramente, o aspecto que chama atenção no conflito é a guerra de propaganda ou de informação russa. Moscou tem passado a ideia de transparência a respeito da sua atuação militar na Síria: houve cobertura diária dos ataques aéreos – por meio de vídeos, fotos, entrevistas – que circularam em diversos meios de divulgação internacional. Os russos, assim, pretendem convencer de sua capacidade de fazer ataques cirúrgicos e efetivos, que, de fato, destroem as instalações do Estado Islâmico e ajudam o governo sírio a reconquistar territórios – uma vez que os bombardeios devem atuar em conjunto com as tropas em solo.

Em segundo lugar, a guerra convencional está, claramente, presente. A Rússia tem usado, principalmente, forças militares regulares para intervir na Síria, como é o caso da aviação, baseada no aeroporto Bassel al-Assad, em Latakia – composta de caças de ataque ao solo, caças bombardeiros, helicópteros de ataque – e da Marinha, tanto do Mar Cáspio quanto do Mediterrâneo Leste – composta por corvetas e submarinos que fizeram ataques ao território sírio. Em terceiro lugar, a diplomacia tem atuado em conjunto com estes aspectos. O presidente sírio Bashar al-Assad, por exemplo, viajou à Moscou no mês seguinte à intervenção russa, o que demonstra articulação política e diplomática entre os países. Além disso, a Rússia esteve presente nas discussões em Viena, em outubro de 2015, acerca do conflito sírio, o que evidencia tanto sua relevância na resolução da crise quanto sua capacidade de vincular a diplomacia e a política externa aos objetivos militares.

Por fim, a presença tanto da guerra irregular quanto da guerra *proxy* não deve ser descartada. Anteriormente à intervenção russa, aliás, alguns autores caracterizavam o conflito sírio como *proxy*, como é o caso de Oliveira, Brites e Reis (2013) que destacavam a inserção de vários atores regionais no teatro sírio por meio de *proxies*, como Arábia Saudita, Turquia e Irã. Apesar da intervenção russa, esta realidade permanece. Além disso, estes grupos se utilizam tanto da guerra irregular quanto da guerra convencional, complexificando a crise e reforçando seu caráter híbrido.

ATUAÇÃO RUSSA PERANTE O CONFLITO SÍRIO: ASSERTIVIDADE E RETOMADA DA RELEVÂNCIA

No que concerne aos interesses da Rússia no conflito sírio, evidencia-se que o posicionamento russo no sistema internacional vem ganhando caráter mais assertivo desde que Vladimir Putin assumiu a presidência do

país nos anos 2000. A partir de então, a Rússia tem buscado um (re) posicionamento no sistema internacional, via pela qual tem dado voz a seus objetivos e interesses perante a arena política internacional.

Há de sublinhar que a visão-guia desta política externa é pautada por uma percepção multipolar e multivetorial do sistema internacional, estrutura a qual se coloca como mais propícia aos interesses nacionais russos. Neste sentido, o intento é pela manutenção da soberania estatal e integridade territorial russa, estabelecimento de condições estáveis para o crescimento e desenvolvimento econômico do país, dentre outros. Em um escopo global, agir de forma a promover a paz e a estabilidade e segurança internacional vem *pari passu* à consolidação de um sistema internacional justo e democrático, baseado em um processo decisório coletivo; no qual a cooperação internacional se dê em termos vantajosos e equânime aos envolvidos, bem como o respeito aos princípios do direito internacional (Okuneva 2010; Russia 2013).

O ímpeto de Moscou em salvaguardar seus interesses na arena internacional é perceptível ao passo de seu envolvimento em frentes nas quais evidenciam-se possíveis ameaças a estes. Em breve retrospectiva elenca-se a Guerra de Kosovo, o conflito russo-georgiano, a recente crise ucraniana e o posicionamento na Síria enquanto factuais das predileções russas no sistema internacional. Ainda, importa ressaltar, que a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), somada ao estabelecimento do sistema de defesa antimísseis europeu (*European Phased Adaptive Approach* – EPAA), tem desencadeado ações defensiva-reativas⁹ de Moscou (Piccolli 2012).

Destarte, é plausível a compreensão da posição de Moscou em relação à Damasco como um reflexo à securitização da agenda internacional pautada pelo governo norte-americano. As incursões estadunidenses (e aqui correlaciona-se também seus aliados) no Oriente Médio (Iraque-2003, Líbia-2011) vão de encontro à propositiva russa de valoração de fóruns multilaterais de negociação, bem como ultrajam o papel concedido à Organização das Nações Unidas (ONU) no tocante à manutenção da paz e segurança mundial. Além disso, o constante avanço das forças militares norte-americanas no entorno russo é interpretado por Moscou como uma afronta aos interesses nacionais do país, pautados pela segurança e integridade territorial, e pela defesa de seus interesses e áreas de influência.

As análises então tangenciam que o posicionamento russo no conflito sírio perpassa o suporte histórico ao governo Assad, sendo possível inferir aspectos pertinentes aos interesses russos no sistema internacional descritos nas diretrizes de sua política externa. Tais aspectos, complementares e não excludentes, transcorrem de pretensões econômicas, políticas e estratégicas de Moscou na região.

Em termos econômicos, cabe um adendo ao interesse econômico dos EUA no conflito (também representado pela União Europeia e Turquia). O contraponto de interesses russos e ocidentais se dá entre projetos concorrentes para o abastecimento ao mercado europeu. Por um lado, o projeto sírio-iraquiano-iraniano (apoiado pelos russos) de construção do Gasoduto Islâmico para exportação de gás iraniano e russo para a Europa. Por outro, o projeto de construção de um gasoduto que abasteceria a Europa a partir das reservas do Catar, através dos territórios da Turquia, Arábia Saudita, Jordânia, Síria e Israel (Robbinson 2013). Destarte, é plausível pontuar que o conflito de interesse econômico está presente nas ações de Washington e Moscou no Oriente Médio, seja por suas atuações diretas e/ou indiretas através de seus *proxies* regionais. Outrossim, Moscou vislumbra a manutenção de mercados consumidores de hidrocarbonetos russos, mas também a participação em projetos que garantam a transferência de *know-how* e investimentos.

Faz-se referência, então, ao viés estratégico que a Rússia dá a sua participação no conflito, tal qual é reflexo da necessidade de manutenção de seu posto avançado no Oriente Médio. Em primeira instância, o posicionamento é auferido pela presença em Tartus, assegurando as linhas marítimas de comunicação (SLOCs) e, conseqüentemente, o acesso aos mares quentes, bem como facultando a presença russa no Mar Mediterrâneo. Importa igualmente as posições angariadas através base aérea de Hmeymim em Latakia, no noroeste da costa mediterrânea do país, servindo para reiterar o posicionamento avançado na região.

Ainda, Moscou utiliza suas ações na Síria como uma via de demonstração das capacidades de suas forças aeroespaciais e navais, posicionando-se de forma altiva frente aos demais pares internacionais envolvidos em arranjos de coalizão para estabilização do conflito. Neste sentido, merece destacar que a base aérea de Hmeymim foi organizada de modo a oferecer infraestrutura completa para contingentes militares russos, se transformando no principal centro estratégico para as ações russas na Síria. Ademais de atender as necessidades de acomodação dos militares, possui capacidade de acolher aeronaves de transporte (o cargueiro super-jumbo Antonov An-124 Ruslan e o Tupolev Tu-76), e aeronaves e helicópteros militares de combate e de suporte (Sukhoi Su-24M, Sukhoi Su-25, Sukhoi Su-34, Mi-24 e Mi-8) (Russian Airbase 2015). Sublinha-se ainda a instalação do sistema de defesa antimísseis S-400, permitindo proteção ao espaço aéreo sírio de abrangência do sul da Turquia até o norte de Israel (Russia confirms S-400 2015; Xenakis 2015). Não menos importante é a ação da marinha russa a partir de sua frota no Mar Cáspio, a qual lançou mísseis via sistema Kalibr 3M-54Klub (alcance de até 2.500 km) que atingiram alvos

do Estado Islâmico na Síria (Four Russian warship 2015; Lions 2015). Tais proposições demonstram a capacidade de Moscou em conduzir com destreza operações militares longe de suas fronteiras, bem como demonstram forte e crescente poderio militar.

A estabilização do avanço e das ações do Estado Islâmico, importa ao interesse de combate ao terrorismo mundial, mas vislumbra possíveis prejuízos frente a uma desestabilização da parte sul de seu território.¹⁰ Nesta lógica, uma possível expansão das ações do EI para a região do Cáucaso, bem como a propagação e o vínculo de células terroristas com os separatistas do sul, atentam ao Kremlin posicionamento assertivo, deveras a barrar, senão quanto neutralizar, o avanço de posições extremistas na região como meio de manutenção de seu pacto federativo e, em última instância, sua integridade territorial.

Em termos políticos, evidencia-se a proposição, anti-intuitiva, de que os avanços frente ao EI e a consolidação das forças do governo sírio impactarão na redução do fluxo de imigrantes para o território europeu, podendo este ser utilizado como mecanismo de barganha para a negociação da flexibilização das sanções impostas à Moscou por conta do conflito ucraniano. Valentyn Badrak aponta como perturbador o fato de ações russas na Síria, as quais aludem para uma estabilização do conflito, serem recebidas positivamente por potências ocidentais (em especial Alemanha e França) em comuta à um posicionamento mais duro em relação a Ucrânia – forçando eleições na região de Donbass, por exemplo (Honcharov 2016). Apesar das declarações de Peter Poroschenko apontarem confiança nos parceiros ocidentais para a resolução e aplicação dos acordos de Minsk e, então, não utilização da Ucrânia enquanto moeda de barganha, recentes declarações dos governos alemão e francês geram dubiedade sobre o rumo das negociações (President: Ukraine will 2015).

Assim sendo, por um lado, a Alemanha, a partir das declarações de seu vice-chanceler Sigmar Gabriel, dá ênfase ao fato que o conflito na Síria não pode ser resolvido sem a ajuda da Rússia e que, então, não é plausível, *pari passu*, solicitar auxílio e isolá-la com sanções econômicas (El vicecanciller de 2015; Germany considers relaxing 2016). Por outro, a câmara baixa do Parlamento francês votou a favor de documento de caráter recomendatório ao Executivo para que cancele as medidas econômicas restritivas de comércio com a Rússia (Bogdanov, Neroznikova, Vzglyad 2016). Ainda, países como Itália e Hungria tencionam-se contrariamente a uma extensão de sanções à Rússia (Germany considers relaxing 2016). Imputa-se então que, ademais dos esforços das potências ocidentais para fazer valer-se as proposições dos acordos de Minsk para resolução do conflito ucraniano, e vincularem estas ao abrandamento das sanções econômicas à Rússia, as

ações assertivas da Rússia para com a estabilização do conflito sírio impelem significativo peso nas negociações em torno da Ucrânia.

A conduta de Moscou no conflito sírio reflete os ímpetos da retomada da assertividade e pragmatismo da política externa russa a partir dos anos 2000. A timidez inicial, reflexo das debilidades econômicas e políticas da década de 1990, dá espaço para uma atuação objetiva e funcional a favor da defesa de seus interesses a nível nacional, regional e global. Ao fim e ao cabo, o posicionamento da Rússia frente ao conflito sírio reflete a tentativa (válida e pujante) de Moscou em se (re)estabelecer no sistema internacional como polo de poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado procurou elucidar uma abordagem exploratória do papel cumprido pela Rússia no conflito sírio. Trata-se, portanto, de uma análise cuja abordagem temporal contemporânea pode sofrer inflexões e mudanças no curso da pesquisa, e cujas hipóteses podem ser falseáveis e cabíveis de revisão, haja visto a atualidade do tema. A partir da pesquisa corrobora-se então que sim, a ação russa na Síria traz componentes que a caracterizam como guerra híbrida, tais como a conjunção de operações militares convencionais e guerra informacional, ante um inimigo de caráter subestatal. Ainda, valer-se de transparência em relação às incursões realizadas e não relutar em atingir uma solução político-diplomática para a contenda, mostra a interface dos diversos aspectos que constituem a prerrogativa de um conflito híbrido.

A perspectiva subjacente é de uma retomada do posicionamento da Rússia enquanto polo de poder relevante no sistema internacional. É preciso esclarecer, aqui, que não apenas o conflito sírio – ou mesmo a guerra híbrida – colocariam, por si próprios, a Rússia enquanto potência internacional: de fato, existem outros elementos – aqui não detalhados – que explicariam esta realidade. Há que se considerar, no entanto, que a atuação praticamente autônoma do país em uma das crises hodiernas mais importantes e complexas – conseguindo realizar intervenção militar de apoio direto ao governo de Assad, enquanto ao mesmo tempo há uma operação ocidental (*Operation Inherent Resolve*) em curso – mostra como Moscou cada vez mais se posiciona como ator relevante no SI. Isso se consolida na participação russa nas negociações de Viena, em outubro de 2015, ao lado das principais potências regionais (Turquia, Arábia Saudita) e extrarregionais (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França).

São cognoscíveis, portanto, os interesses político-militares, estratégicos e econômicos que envolvem o influxo russo na região. Em termos políti-

co-militares, traduzem-se em assinalar à comunidade internacional a capacidade do Kremlin em atuar como polo de poder no Sistema Internacional, seja no âmbito da negociação, seja na projeção de capacidades militares, ou ainda no imperativo do uso da força no entorno regional. O viés estratégico, por sua vez, aponta a necessidade de assegurar as linhas marítimas de comunicação com o Mediterrâneo, assim como o posto avançado em Tartus. No tocante às questões econômicas, é perceptível a relevância dada por Moscou em manter-se presente e participativa no estabelecimento de projetos que vinculem a dependência europeia de hidrocarbonetos seus e de aliados. O pragmatismo da política externa russa vai além: compreende sua intervenção militar na Síria como via plausível à estabilização do fluxo migratório para Europa, se utilizando deste como instrumento de barganha perante os países europeus, a fim de cessar as sanções econômicas impostas por conta da crise na Ucrânia.

Como dito, a atualidade do conflito infere em constantes mudanças e alterações nos rumos deste. No entanto, pondera-se que a participação russa no conflito está bem delimitada a partir dos interesses e objetivos de Moscou no cenário global, evidenciando sua projeção como polo de poder internacional.

REFERÊNCIAS

Aghayev, E., Katman, F. 2012. Historical Background and the Present State of the Russian-Syrian Relations. *European Researcher*, 35 (11.13): 2066-2070.

Anishchuk, A. 2013. *Russia, U.S. deny date set for Syria peace conference*. Reuters, Moscow, 17 oct. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2013/10/17/us-syria-crisis-conference-idUSBRE99G0KG20131017>. Acesso em: 12 nov. 2013.

Bogdanov, Y., Neroznikova, Y., Vzglyad. 2016. French parliament votes in favor of lifting EU sanctions against Russia. *Russia Beyond the Headlines*. Moscow, 29 Apr. Disponível em http://rbth.com/international/2016/04/29/french-parliament-votes-in-favor-of-lifting-eu-sanctions-against-russia_589227. Acesso em: 10 jun. 2016.

Cordesman, A. H. 2015. Russia in Syria: Hybrid Political Warfare. *Center for Strategic and International Studies*. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/russia-syria-hybrid-political-warfare>. Acesso em: 12 out. 2015.

El vicecanciller de... 2015. El vicecanciller de Alemania pide poner fin a “la constante flagelación ideológica” contra Rusia. *Russia Today*. Moscú, 12 out. Disponível em: <https://actualidad.rt.com/actualidad/188339-vicecanciller-alemania-oponer-flagelacion-rusia>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Figes, O. 2010. *The Crimean War: A History*. New York: Metropolitan Books.

Four Russian warship... 2015. 4 Russian warships launch 26 missiles against ISIS from Caspian Sea. *Russia Today*, 07 Oct. Disponível em: <https://www.rt.com/news/317864-russian-warships-missiles-launch/>. Acesso em: 12 jun. 2016.

Germany considers relaxing... 2016. Germany considers relaxing sanctions against Russia. *Deutsch Welle*, 27 May. Disponível em: <http://www.dw.com/en/germany-considers-relaxing-sanctions-against-russia/a-19286513>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Ghotme, R., Ripoll, A. 2014. Las Relaciones Internacionales de la Guerra Civil Siria: Estados Unidos y Rusia en la Lucha por el Poder Internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9 (2): 49-76.

Hall, C. 2013. *The history of Syria: 1900-2012*. Boston: Charles River Editors.

Hoffman, F. 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Institute.

Honcharov, K. 2016. Why Kremlin takes step back on Syria. *Unian Information Agency*. 18 Mar. Disponível em: <http://www.unian.info/politics/1293532-why-kremlin-takes-step-back-on-syria.html>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Kofman, M., Rojansky, M. 2015. *A Closer Look at Russia's Hybrid War*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Lima, J. A. 2015. O que motiva a ação militar da Rússia na Síria? *Carta Capital*, 20 set. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-que-motiva-a-acao-militar-da-russia-na-siria-2373.html>. Acesso em: 11 out. 2015.

Lions, P. 2015. Russia's Kalibr Cruise Missiles, a New Weapon in Syria Conflict. *The New York Times*. New York, 08 Oct. Disponível em: http://www.nytimes.com/2015/10/09/world/middleeast/russias-kalibr-cruise-missiles-a-new-weapon-in-syria-conflict.html?_r=0. Acesso em: 11/06/2016.

Machado, L., Mendelski, B. 2015. A Política Externa e a Atuação Russa no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1991-2014. *Revista Geopolítica*, 6 (1): 46-64.

Okuneva, L. 2010. Os 25 Anos da Política Externa da URSS/Rússia: questões-chave, evolução, perspectivas (1985-2010). In: Pecequillo, C. S. (Org.). *A Rússia: desafios presentes e futuros*. Curitiba: Juruá, 23-57.

Oliveira, L. K., Brites, P. V. P., Reis, J. A. da S. 2013. A guerra proxy na Síria e as disputas estratégicas russo-estadunidenses no Oriente Médio. *Mundorama*, 20 set.

Disponível em: <http://mundorama.net/2013/09/20/a-guerra-proxy-na-siria-e-as-disputas-estrategicas-russo-estadunidenses-no-orient-medio-por-lucas-kerr-de-oliveira-pedro-vinicius-pereira-brites-e-joao-arthur-da-silva-reis/>. Acesso em: 30 nov. 2015.

Piccolli, L. 2012. Europa enquanto condicionamento da política externa e de segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

President: Ukraine will... 2015. President: Ukraine will make decisive steps to protect itself and suggest the reform of the UN to return its historic mission. *President of Ukraine*. Kiev, 27 Sep. Disponível em: <http://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-robitime-rishuchi-kroki-dlya-svogo-zahistu-ta-zapro-36030>. Acesso em: 11/06/2016.

Robbinson, J. 2013. Why Syria? An Examination of the Iran-Iraq-Syria Pipeline. *Follow the Money Daily*. Fayetteville, 27 aug. Disponível em: <https://ftmdaily.com/what-jerry-thinks/whysyria/>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Rodgers, L., Gritten, D., Offer, J., Asare, P. 2015. Syria: The story of the conflict. *BBC*, London, 9 oct. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>. Acesso em: 12 nov. 2015.

Russia confirms S-400... 2015. Russia Confirms S-400 Air Defense System Put on Combat Duty in Syria. *Sputnik News*. Moscow, 26 Nov. Disponível em: <http://sputniknews.com/military/20151126/1030814269/s-400-combat-duty.html>. Acesso em: 12 jun. 2016.

Russia. 2013. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Moscow, 12 feb. Disponível em: <http://www.rusemb.org.uk/in1/>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Russian Airbase... 2015. Russian airbase in Syria: RT checks out everyday life at Latakia airfield. *Russia Today*. Moscow, 03 Oct. Disponível em: <https://www.rt.com/news/317528-latakia-russian-khmeimim-airbase/>. Acesso em: 12 jun. 2016.

Snegovaya, M. 2015. *Putin's Information Warfare in Ukraine: Soviet Origins of Russia's Hybrid Warfare*. Washington: Institute for the Study of War.

Syria death toll: UN envoy estimates 400,000 killed. 2016. *Aljazeera*, Doha, 23 may. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Un - United Nations. 2014. *Security Council - Veto List*. New York, Dag Hammarskjöld Library. Disponível em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>. Acesso em: 13 out. 2015.

Unhcr – United Nations High Commissioner for Refugees. 2015. *Press Release*. Geneva, 09 set. Disponível em: http://unhcr.org/4million/#_ga=1.168360609.121506812.2.1447886650. Acesso em: 07 nov. 2015.

Xenakis, J. J. 2015. World View: Russia's Military Buildup a Game-Changer in Syria. *Breitbart*. 29 Nov. Disponível em: <http://www.breitbart.com/national-security/2015/11/29/world-view-russias-military-buildup-a-game-changer-in-syria/>. Acesso em: 11 jun. 2016.

NOTAS

1. O acordo Sykes-Picot, assinado em 1916 inicialmente pela França e Inglaterra, e depois pela Rússia, dividia os territórios turco-otomanos em esferas de influência para as três potências acima citadas. Com a Revolução Bolchevique em 1917, a Rússia renunciou ao tratado.
2. Aghayev e Katman (2012) apontam que a posição da Síria era importante por sua localização geoestratégica; caso os norte-americanos instalassem suas ogivas em submarinos no Mediterrâneo, os russos poderiam também fazê-lo a partir do território sírio.
3. Insurreições ocorridas no Oriente Médio e no norte da África, que tiveram início em 2011 e atingiram países como Tunísia, Egito, Líbia, Síria e Iêmen.
4. Sendo que a população síria é de 22,1 milhões, mais de 11,7 milhões de pessoas já foram afetadas pelo conflito, de acordo com dados do Unhcr (2015).
5. Grupo extremista que se desenvolveu a partir das ações da al-Qaeda, no Iraque.
6. A utilização da normativa *defensiva-reativa* deve ser compreendida como uma valorização dos espaços multilaterais de negociação (em contraponto à securitização da agenda internacional) e ao viés normativo (no sentido de juricista) da operacionalização destas diretrizes de política externa russa.
7. A referência aqui é aos territórios de Tchetchênia, Daguestão, Inghushétia (dentre outros), em cujos a ação de grupos extremistas é recorrente.

A GUERRA HÍBRIDA E O PAPEL DA RÚSSIA NO CONFLITO SÍRIO

RESUMO

O presente artigo objetiva demonstrar a intervenção militar da Rússia na Síria enquanto guerra híbrida e enquanto evidência da atuação russa como polo internacional. Ademais, a intervenção na Síria parece plausível para frear o fluxo de refugiados à Europa e, indiretamente, para barganhar frente aos países europeus uma resolução do conflito ucraniano.

Palavras-chave: Guerra Híbrida; Rússia; Guerra na Síria; Refugiados.

ABSTRACT

This paper aims to characterize the Russian military intervention in Syria as a hybrid warfare and as an evidence of Russia acting as a pole in the international system. Furthermore, the intervention may reduce the migratory flow to Europe, giving Russia an object of bargain to solve the Ukrainian crises.

Keywords: Hybrid Warfare; Russia; Syrian War; Refugees.

Just War Tradition and the Popes: From Pius X to Francis

A Tradição da Guerra Justa e os Papas: de Pio X a Francisco

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 205-220
ISSN 2358-3932

PEDRO ERIK CARNEIRO

INTRODUCTION¹

In a recent book called *The Church of Spies: The Pope's Secret War Against Hitler*, Mark Riebling (2015) recalled how Pope Pius XII helped plotters in Germany who were trying to kill Hitler. Pius XII took part in many secret arrangements with members of the *Wehrmacht* (army force of the Nazi Germany), represented mainly by the plotters General Ludwig Beck, Admiral Wilhelm Canaris and Colonel Claus von Stauffenberg, to have Hitler ousted by assassination.

Before Pius XII, Pope Benedict XV proposed a Peace Plan to First World War in August of 1917, which was used by Woodrow Wilson in his Fourteen Points for Peace. After Pius XII, many historians highlight the importance of Pope John Paul II speech in Poland in 1979 to the end of communism in Europe, and also Pope John Paul II's support to groups of liberation against communist regimes, during his pontificate.

The Catholic Church, in her long history, said something to every aspect of the human activity. Her Doctrine related to war issues, subject of this article, is one of the oldest, inasmuch as the Bible has plenty of verses on war and military service. Even before Saint Augustine, considered the founder of the just war theory, the Catholic theologians discussed war and peace and whether Christians could be soldiers.²

Despite being complex, the just war theory is highly valued in academia and even in politics, even by those leaders who are not known to follow the precepts of this theory. For example, President Obama, who continued the wars of his predecessor and uses drones to kill terrorists

Pedro Erik Carneiro – Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: cefas.erik@gmail.com.

(sometimes also killing civilians), when received the Nobel Peace Prize in his first year in office, gave praise to precepts of the Christian just war. He recognized the importance of the concept of just war, saying that “over time, as codes of law sought to control violence within groups, so did philosophers and clerics and statesmen seek to regulate the destructive power of war. The concept of a “just war” emerged, suggesting that war is justified only when certain conditions were met: if it is waged as a last resort or in self-defense; if the force used is proportional; and if, whenever possible, civilians are spared from violence. Of course, we know that for most of history, this concept of “just war” was rarely observed.”³

In the academic world it is very common to see exaltations to the theory of just war. Coates (1997) stated that the just war tradition is not only a tradition among many, it is the dominant tradition when it comes to the morality of war. According to him, the Christian just war has monopolized the debate on the morality of war, at least in the Western world. Russell (1975) declared that the just war presents a set of assumptions that are interrelated and form an important part of the political and intellectual history of Western civilization. Corey and Charles (2012) argued that the just war tradition is the only structure that offers a rich language, a set of categories and concepts developed in centuries of reflection in which the morality of war should be examined.

In an interview in 2001, the then cardinal Joseph Ratzinger (future Pope Benedict XVI), when asked about just war, said that “This is a major concern. In the preparation of the Catechism [in 1992], there were two problems: the death penalty and just war theory were the most debated” (Zenit 2005). The Catechism of the Catholic Church (CCC) (Vatican 2015) respects the long tradition of *bellum justum* (just war) when discussing the Fifth Commandment ‘you shall not kill’. The Catechism says that peace is not the absence of war, peace “is the work of justice and the effect of charity” (§ § 2303 and 2304). Justice and charity are the two pillars of the just war. The CCC uses arguments made by St. Augustine and by St. Thomas Aquinas. St. Augustine, in his *Letter to Marcellinus*, argued that war can be a “benevolent severity”, like the father correcting his son. Also, in his book *City of God*,⁴ he said that the wise man will wage war, since war is a necessity because of human sin. Aquinas, in his *Summa Theologica*,⁵ said that Christ condemns those who use sword without authority. And against the pacifists, Aquinas argued that one should act against evil for the common good or the good of others.

Following Augustine, the just war theory has mainly the following principles: 1) a just war can only be waged as a last resort. All non-violent options must be exhausted before the use of force can be justified; 2) a war

is just only if it is waged by a legitimate authority; 3) a just war can only be fought to redress a wrong suffered; 4) a just war can only be fought with “right” intentions: the only permissible objective of a just war is to redress the injury; 5) the ultimate goal of a just war is to re-establish peace, and 6) the violence used in the war must be proportional to the injury suffered.

But why should international relations’ scholars care about what the Catholic Church thinks?

To begin with, one can say that the Vatican City State has diplomats in almost all countries. Popes have sent diplomats to different regions since the fourth century, much time before the emergence of the idea of modern state. Popes are the heads of the Vatican City State and the heads of the Holy See, which is a permanent observer at the United Nations since 1964, besides taking part in many international organizations.

Additionally, scholars should consider that the Catholic Church is the oldest institution in the world, the largest charitable institution on earth, and that virtually all of the oldest and renowned universities in the world were founded by the Catholic Church, like the universities in Bologna, Salamanca, Paris, Oxford and Cambridge. If international scholars consider that cultural, religious or institutional aspects are relevant to analyze the world, he or she must recognize the Catholic Church’s importance.

Also, one can use numbers. The institute of research called Pew Research, in 2012 (Pew Research 2012), considering more than 2,500 censuses, surveys and population registers, found that majority of world population is Christian (31,5% of the world’s population), followed by Muslims (23,2%). And Christians are the most evenly dispersed, among religious groups. Roughly equal numbers of Christians live in Europe (26%), Latin America and the Caribbean (24%) and sub-Saharan Africa (24%). Catholics are the majority of Christians in the world, with 16% of the world’s population.

This article evaluates what the popes said on war since the twentieth century, the bloodiest century of world history. The idea is to observe if there is any change in their doctrines related to war. I am taking into consideration papal encyclicals and famous speeches concerning to war since the twentieth century.

POPES AND WARS SINCE THE TWENTIETH CENTURY.

In 1979, Walter F. Murphy published a best seller called *The Vicar of Christ*. The novel’s protagonist, Declan Walsh, goes from war hero to become pope. Walsh, as pope, took the name Francis I. This Francis I changed radically the Church teachings regarding contraception, di-

voiced, celibacy, sold Vatican Treasures to feed poor people and flirted with Arian heresy. Walsh demoted summarily the conservative members of the curia who opposed his changes. Notably, he was killed when trying to change the Church's stance regarding war. He was extreme pacifist and was planning an encyclical named *Monstrum Bellum*, which argued that the Church Fathers who established the just war tradition were wrong.

Oddly enough, thirty-seven years later, the current Pope Francis has some similarities with Murphy's Pope Francis I. The current pope also seems to consider changes in the Church's approach regarding marriage and sacraments, conservatives cardinals, like Burke and Pell, are in pain with his pontificate, and he has presented strong inclination to pacifism. In April 2016, it was even reported that Pope Francis was planning global peace as topic of next synod of bishops (National Catholic Reporter 2016).

The first encyclical relevant to the subject just war since the beginning of the twentieth century is the most famous encyclical of Pope Pius X, *Pascendi Dominici Gregis* of 1907. This encyclical did not deal specifically with war and peace issues. It is on the vigilance of the deposit of the faith against the "enemies of the Cross of Christ", called Modernists. It is relevant here, because of his defense of the Catholic tradition. Just war theory has a long tradition in the Church, the first Christian theologian to deal with the subject was Clement of Rome in the first century. Then, in this sense, as a tradition, the just war theory has solidity, it is doctrinally difficult to change it.

The next pope, Benedict XV, had a long career as a papal diplomat. In his first encyclical, *Ad Beatisimmi Apostolorum*, in the beginning of the First World War, in 1914, Pope Benedict XV highlighted the absence of the Christian Doctrine in the states. The root cause for the First World War was, for him, that "the precepts and practices of Christian wisdom ceased to be observed in the ruling states" (Pope Benedict XV 1914).

During the First War, he declared neutrality and remained attached strictly to diplomatic solutions. Duffy (2006) pointed out that Benedict XV did not condemn the belligerents even before well-documented atrocities, like the "rape of Belgium" made by the Germans in 1914.

In August 1917, Benedict XV suggested a Peace Plan for war. It had seven points: 1) Cessation of hostilities on behalf of justice and law; 2) Reduction of armaments; 3) International Arbitration; 4) Freedom of navigation in the seas; 5) Forgiveness of all war costs; 6) Return the occupied territories, with evacuation of Germany in Belgium and France; 7) Resolution of territorial disputes by negotiation.

Because the Peace Plan contained no compensation for war costs, the Allies, such as France, considered that the Pope was on Germany's side. England wanted to explore the possibilities of the Plan, but in the United States, President Woodrow Wilson saw the proposals of Benedict XV as a return to the pre-war status quo, and denied it completely. Notwithstanding, five months later, in January 1918, Woodrow Wilson launched his Fourteen Points for world peace, with points from Benedict XV's Peace Plan, such as free navigation, the evacuation of Germany in Belgium and France, and the reduction of armaments.

Benedict XV did not like the way the First World War ended, he saw a lot of revenge against the losers. He was right; vindictiveness was an important factor for the Second World War, twenty years later.

The next pope, Pope Pius XI, saw the rising of Nazism. The most famous encyclical of Pope Pius XI is *Mit Brennender Sorge*, of 1937, written in German, against the Nazism, after Pius XI understands that Hitler repeatedly broke the *Reichskonkordat* of 1933 signed by the Nazi German and the Holy See, which tried to protect the Church from the Nazi regime. This encyclical was smuggled into Germany for fear of censorship and was read from the pulpits of all German Catholic churches. In *Mit Brennender Sorge*, Pius XI condemned the Nazism in all his aspects (racism, paganism, statism, and totalitarianism).

Pope Pius XI died in the first year of the Second World War, leaving an enormous task to his successor. Pope Pius XII is the most controversial pope of the twentieth century. Still today, many debate his words and actions during the Second World War. The Church always emphasizes: i) the actions of Pius XII in defense of the Jews during the war, using various institutions of the Church to shelter Jews fleeing Nazism; ii) that during the war, the belligerents knew which side was Pius XII; and iii) his explicit words of condemnation of the Nazis before the war.

Some historians also use to point out the active participation of Pius XII discreetly in the shadows. Pius XII took part in the secret plots that tried to kill Hitler, along with members of the *Wehrmacht*, the German Military Intelligence (*Abwehr*) and the Catholic resistance, which came especially from Jesuit priests.

On the other hand, some highlight Pius XII's public silence regarding Nazism during the war. Why he showed silence in the face of so many atrocities, as the killing of Polish Catholic priests early in the war as well as the genocide of Jews?

Pope Pius XII was also aware of the impact of nuclear weapons much before the attack on Hiroshima. The site of the Pontifical Academy of Sciences (2016) recalled that in 1941 he reminded those present that, in

the hands of man, science can become a double-edged weapon capable both of curing and killing. In particular, in response to a suggestion made by the scientist Max Planck, in 1943, he warned (Pope Pius XII 1943) the world about the imminent dangers of atomic war.

Pope John XXIII's most famous encyclical is, without doubt, *Pacem in Terris*. *Pacem Terris* is extremely relevant to the way the Church understands war nowadays. It puts the Church in the direction of pacifism. However, *Pacem in Terris* is theologically shallow. Even when someone agrees with the contents sees that. For instance, Teichman (2006) pointed out that the Catholic priest (at that time) and philosopher Anthony Kenny, who argued for disarmament, privately believed that *Pacem in Terris* was "muddled, ambiguous, and unworthy" for the debate on warfare.

In *Pacem in Terris*, John XXIII condemned the arms race, asking for proscription of nuclear weapons, despite recognizing that this thoroughgoing disarmament was impossible if it does not reach "men's very souls". John XXIII reached to the point of condemning war all together in paragraph 127 of *Pacem in Terris*, saying that "in this age which boasts of its atomic power, it no longer makes sense to maintain that war is a fit instrument with which to repair the violation of justice." (Pope John XXIII 1963).

Regarding Pope Paul VI, the most important contribution to warfare by Paul VI was his speech at United Nations in 1965. The UN had granted the status of permanent observer to the Holy See in April 1964. Like *Pacem Terris*, this speech has a lasting impact in the popes.

In this speech, Paul VI (1965) appealed to the end of war entirely, saying "Never war again". His words were stimulated by John Kennedy's words, former president of the United States, and first and only Catholic president in the US, who, by the way, cannot be considered a pacifist leader. John Kennedy participated in the Second World War as lieutenant and was awarded for his actions. As president he was responsible for the invasion of Bay of Pigs, increased the US involvement in the Vietnam War, and he was in office when the world came closer to a widespread nuclear conflict between the United States and the Soviet Union during the Cuban missile crisis in 1962.

The Pope did not pay attention to these facts related to John Kennedy. In his 1965 speech at the UN, Pope Paul VI said that the world should "listen to the clear words of a great man who is no longer with us, John Kennedy, who proclaimed four years ago: "Mankind must put an end to war, or war will put an end to mankind" (Pope Paul VI 1965a) and reached to the point of saying "never again war, never again war!" (Pope Paul VI 1965a).

Also, Pope Paul VI seemed to think that the United Nations is capable to reach the peace on earth. He implied in his speech that the United Nations and the modern age were enough to determine peace for mankind.

Pope Paul VI was also responsible to close the Second Vatican Council. Regarding war, the documents of the Second Vatican did not bring novelties to the just war theory, and they did not ask for the end of the war entirely. Instead, *Gaudium et Spe*, the pastoral constitution of the Council, argued that “as long as the danger of war remains and there is no competent and sufficiently powerful authority at the international level, governments cannot be denied the right to legitimate defense once every means of peaceful settlement has been exhausted. State authorities and others who share public responsibility have the duty to conduct such grave matters soberly and to protect the welfare of the people entrusted to their care” (Pope Paul VI 1965b).

Pope John Paul II had huge prominence in the twentieth century, along with US President Ronald Reagan and the British Prime Minister Margaret Thatcher, for their participation in the collapse of Soviet communism that dominated Eastern Europe, including his land, Poland. Many historians point out that communism began to die after John Paul II’s speech of June 2, 1979 in Warsaw, when the Polish people under Communist rule, hearing the words of the Pope, shouted “We want God”. Another important aspect concerning military conflict was the renowned stance of John Paul II against Iraq war. He presented his position during his address to the Diplomatic Corps. There are some phrases from this speech that are continuously remembered, like “War itself is an attack on human life”, or “War is always a defeat for humanity” (Pope John Paul 2003).

Pope Benedict XVI is very well known for arguing that the Second Vatican Council represented continuity for the tradition of the Church. But he also articulated criticism to Council’s documents. In 2012, for instance, he criticized the Declaration *Nostra Aetate*, which is part of the Council. Pope Benedict XVI (2012) highlighted that “In the process of active reception, a weakness of this otherwise extraordinary text has gradually emerged: it speaks of religion solely in a positive way and it disregards the sick and distorted forms of religion which, from the historical and theological viewpoints, are of far-reaching importance” (Pope Benedict XVI 2012). This is important to mention since nowadays Islamic terrorism is a great threat to world security.

Six years before discussing how *Nostra Aetate* failed to follow Christian tradition in not presenting the evil aspects of religion, Pope Benedict XVI had addressed his most famous speech. It was during a meeting with representatives of science at University of Regensburg. The Islamic world

reacted badly to this speech. Muslims bombed churches, carried out acts of violence and beheaded Fr. Boulos Behnam in Iraq (Tooley 2006).

The main theme of the speech was that “not to act in accordance with reason is contrary to God’s nature”. But what offended Muslims was Benedict XVI’s use of Theodore Khoury (1967)’s book, which presents the dialogues between Byzantine emperor Manuel II Paleologus and an educated Persian. The emperor said in the occasion: “Show me just what Mohammed brought that was new, and there you will find things only evil and inhuman, such as his command to spread by the sword the faith he preached.” (Pope Benedict XVI 2006).

Regarding just war, Pope Benedict XVI is well aware of the Catholic tradition, he wants to keep the tradition’s understanding of war, but was ready to update it. In the interview of 2005, the then cardinal Ratzinger said that:

I’d say that we cannot ignore, in the great Christian tradition, and in a world marked by sin, any evil aggressions that threatens to destroy not only many values, many people, but the image of humanity itself... I think that the Christian tradition on this point has provided answers that must be updated on the basis of new methods of destruction and of new dangers. For example, there may be no way for a population to defend itself from an atomic bomb. So, these must be updated. But I’d say that we cannot totally exclude the need, the moral need, to suitably defend people and values against unjust aggressors. (Zenit 2005).

In his address to the UN in 2008, Pope Benedict XVI gave emphasis to the responsibility to protect (called R2P), defined by the UN in 2005 to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. It must be said that R2P have had extreme difficulties to be implemented at the UN. It is not hard to see nowadays that its third pillar (international intervention if states fail) has not been implemented, we just need to look what is going on with Syria nowadays. The R2P did not determine yet the limits of national sovereign and how to intervene.

Regarding Pope Francis, his pontificate is marked by the Christian persecution carry out by the terrorists of Islamic State, Boko Haram and Al-Shabab, which decapitate, kidnap, expel and even crucify Christians in Syria, Iraq, Nigeria and Somalia. Besides bombing thousands of Christian Churches, even historical ones. When dealing with this huge and terrible persecution, Pope Francis always argues for the need of dialogue.

It is said that Pope Francis, when cardinal, was outspoken against Pope Benedict XVI’s lecture at the University of Regensburg, arguing that this

speech destroyed the relationship between Islam and the Church that had been built by John Paul II.

In April 2015, the Italian police revealed that there was a plan to assassinate Pope Benedict XVI, five years before, by a suicide attack. There were nine arrests suspects planning this attack. The suspects were of Pakistani and Afghan origin and had links to the terrorist group al-Qaeda. But is it the fault of Regensburg speech?

Following the terrible Paris terrorist attacks, in December 2015, the Italian police arrested four Islamic terrorists who wanted to kill Pope Francis (Mchugh 2015). Also, in April 2016, Italian authorities arrested people suspected of extremism (Moore 2016). Authorities said one of the suspects is a Moroccan-born national living in Italy who had received orders from the Islamic State to conduct an attack in Rome during the Holy Year, a period announced by Pope Francis that lasts from December 2015 to November 2016. And the Pope Francis always speaks of reconciliation with Muslims.

Very important, however, is when, in August 2014, Pope Francis said that it is legitimate to stop Islamic militants from attacking religious minorities in Iraq. But he added: "I can only say that it is licit to stop the unjust aggressor. I underscore the verb 'stop.' I don't saying to 'bomb' or 'make war,' (but) stop it." (Holdren e Gagliarducci 2014). He did not clarify how to stop terrorism.

Routinely, Pope Francis has reinforced the dialogue even between terrorists and states and has showed himself against war in any form. This stance, however, is not shared by many in Vatican and among the clergy, especially those who saw conflicts against Christians up-close. For instance, Pope Francis sent Cardinal Fernando Filoni two times to Iraq to bring comfort to victims of the Islamic State. Back to Rome, in May 2015, Filoni argued that "The time to act has come...words and good intentions are no longer enough to protect people in the Middle East. We need political action and proportional military action" (Rome Reports 2015). Cardinal Filoni was nuncio in Baghdad from 2001 to 2006. Yohanna Mouche, archbishop of Mosul, in June 2015, said that "war is the best solution against Islamic State" (Pontifex, John 2015). In October 2014, in a Vatican Summit (Glatz 2014) convened by Pope Francis, the participants claimed for sanctioned military force against Islamic State and extremist groups in the Middle East. Those called to the summit included nuncios based in Syria, Jordan-Iraq, Egypt, Israel-Palestinian territories, Iran, Lebanon and Turkey, as well as top officials from the Vatican Secretariat of State.

At the UN, in September 2015, Pope Francis made the most political papal speech of all the other four speeches of previous popes at the UN,

as Francis reaches to the point of advocating changes in the UN Security Council and international financial institutions. Also, he said that he wish that the governments around the world provided the “basic” for everyone: house, land and labor, in addition to education. But the centerpiece of the speech Francisco at the UN was the environmental issue. He comes to the point of declaring the need for a “right to the environment”. The environment is so important to the Pope that wars were condemned especially because they destroy the environment. In his speech, terrorism is a consequence of environmental degradation and economic inequality. He said “Our world demands of all government leaders a will which is effective, practical and constant, concrete steps and immediate measures for preserving and improving the natural environment and thus putting an end as quickly as possible to the phenomenon of social and economic exclusion, with its baneful consequences: human trafficking,...,the drug and weapons trade, terrorism and international organized crime” (Pope Francis 2015). The religious aspect of the international terrorism was not mentioned by the Pope.

CONCLUSION

Following the popes regarding war issues, since the beginning of the twentieth century, one cannot avoid noting that the doctrine of just war is absent in their encyclicals and speeches. And the silence and neutrality became the norm. Also, one can argue that after nuclear weapons and the *Pacem in Terris* by John XXIII we have a stronger turning point. Before them, we witnessed popes speaking against the “spirit of the age”, arguing that states should adopt the teaching of the Gospel and of the Church, and emphasizing the Church’s stances against Nazism and Communism. After John XXIII, we have a stronger pacifism, and popes saying that the UN is the only institution that could determine the need for wars, even facing huge Christian persecutions.

Benedict XVI, however, can be view as a pope who tried in some sense to come back to a stance before John XXIII. He highlighted the tradition established by the Church Fathers and accentuated that the human sin is the ultimate cause to wars. Pope Francis, on the other hand, is much more close to, even deepening, the spirit of the *Pacem in Terris* that his immediate predecessors.

Summing up, the epistemology of war showed by the popes leads us to ask ourselves whether the Catholic Church would move to the Pope Francis I of the fiction by Walter F. Murphy. Murphy’s Pope Francis I understood correctly that to favor pacifism in any circumstance the Church should disregard altogether the Church Fathers’ position related to war.

REFERENCES

Aquinas, S. T. 1947. *The Summa Theologica*. Benziger-Bros Edition. Available at <http://www.ccel.org/ccel/aquinas/summa/home.html>, accessed on January 13, 2016.

Augustine. Early 5th Century. *City of God*. Book XIX. Chapter 7. Available at <http://www.newadvent.org/fathers/120119.htm>. Accessed on December 15, 2015.

Augustine. 412. *Letter to Marcellinus*. Chapter 14. Available at <http://www.newadvent.org/fathers/1102138.htm>. Accessed on June 1, 2015.

Coates, A. J. 1997. *The Ethics of War*. Manchester: Manchester University Press.

Corey, D. D., Charles, J. D. 2012. *The Just War Tradition: An Introduction*. ISI Books.

Duffy, E. 2006. *Saints & Sinners: A History of the Popes*. New Haven and London: Yale University Press.

Eppstein, J. 2012. *The Catholic Tradition of the Law of Nations*. The Law Book Exchange Ltd.

Glatz, C. 2014. Vatican Summit Says Extremists Must Be Stopped with Sanctioned Force. *National Catholic Register*. October 6, 2014. Available at http://www.catholicregister.org/faith/faith-news/item/18938-vatican-summit-says-extremists-must-be-stopped-with-sanctioned-force?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+TheCatholicRegister+%28The+Catholic+Register+-+Canada%E2%80%99s+Catholic+news+source+since+1893%29. Accessed on October 8, 2015.

Harris, E. 2014. War is never inevitable: Pope Francis rues “senseless slaughter”. *Catholic News Agency*. September 8, 2014. Available at <http://www.catholicnewsagency.com/news/war-is-never-inevitable-pope-francis-rues-senseless-slaughter-91829/>. Accessed on November 7, 2015.

Holdren, A., Gagliarducci, A. 2014. Full Transcript of Pope’s in flight interview from Korea. *Catholic News Agency*. August 18, 2015. Available at <http://www.catholicnewsagency.com/news/full-transcript-of-popes-in-flight-interview-from-korea-96141>. Accessed on August 19, 2015.

Moore, J. 2016. Italian Uncovers Islamist Plot to Attack Vatican and Israeli Embassy. *Newsweek*. April 28, 2016. Available at <http://www.newsweek.com/italy-uncovers-islamist-plot-attack-vatican-and-israeli-embassy-453515>. Accessed on May 12, 2016.

Mchugh, J. 2015. Pope Francis- Islamic State Plot: Four Arrested in Italy for Planning ISIS Attack on Pontiff Following Paris Terrorism. *International Business Times*. December 1, 2015. Available at <http://www.ibtimes.com/pope-francis-islamic-state-plot-four-arrested-italy-planning-isis-attack-pontiff-2206265>. Accessed on May 13, 2016.

Murphy, W. F. 1979. *The Vicar of Christ*. Quid Pro Books.

National Catholic Reporter. 2016. *Report: Pope Considering Global Peace as Topic of the Next Synod of Bishops*. Available at <http://ncronline.org/blogs/ncr-today/report-pope-considering-global-peace-topic-next-synod-bishops>. Accessed on May 12, 2016.

New York Times. 2009. *Obama's Nobel Remarks*. December 10, 2009. Available at http://www.nytimes.com/2009/12/11/world/europe/11prexy.text.html?pagewanted=all&_r=2. Accessed on May 12, 2016

Pew Research. 2011. *Global Christianity: A Report on Size and Distribution of the World's Christian Population*. Available at <http://www.pewforum.org/2011/12/19/global-christianity-exec>. Accessed on June 23, 2015.

Pew Research. 2012. *The Global Religious Landscape*. December 18, 2012. Available at <http://www.pewforum.org/2012/12/18/global-religious-landscape-exec>. Accessed on June 23, 2015.

Pew Research. 2014. *Religion & Public Life Project: Religious Hostilities Reach Six-Year High*. Available at <http://www.pewforum.org/2014/01/14/religious-hostilities-reach-six-year-high>. Accessed on February 19, 2014.

Pontifex, J. 2015. Mosul Archbishop Plead to the West: Save Us from ISIS. *Catholic News Agency*. June 13, 2015. Available at http://www.catholicnewsagency.com/news/mosul-archbishops-plea-to-the-west-save-us-from-isis-64585/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+catholicnewsagency%2Fdailynews+%28CNA+Daily+News%29&utm_term=daily+news. Accessed on June 16, 2015.

Pontifical Academy of Science, the. 2016. *Servant of God, Pius XII (1939-1958)*. Available at <http://www.casinapioiv.va/content/accademia/en/magisterium/piusxii.html>. Accessed on January 18, 2016.

Pope Benedict XV. 1914. *Ad Beatissimi Apostolorum*. Available at <http://www.papalencyclicals.net/Ben15/index.htm>. Accessed on November 6, 2015.

Pope Benedict XV. 1920. *Pacem, Dei Munus Pulcherrimum*. Available at <http://www.papalencyclicals.net/Ben15/index.htm>. Accessed on November 6, 2015.

Pope Benedict XVI. 2006. *Faith, Reason and the University – Memories and Reflections*. Aula Magna of the University of Regensburg. 12 September 2006. Available at http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg.html. Accessed on October 20, 2015.

Pope Benedict XVI. 2012. “It was a Splendid Day” – Pope Pens Rare Article on His Inside View of Vatican II. *L’Osservatore Romano*. August 2, 2012. Available at <http://www.news.va/en/news/it-was-a-splendid-day-benedict-xvi-recalls>. Accessed on April 17, 2015.

Pope Francis. 2015. *Address of the His Holiness Pope Francis to the General Assembly of the United Nations*. September 25, 2015. Available at <http://www.holyseemission.org/contents/statements/statements-56054736193b87.20279259.php>.

Pope John Paul II. 2003. *Address of His Holiness Pope John Paul II to the Diplomatic Corps*. January 13, 2003. Available at http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/speeches/2003/january/documents/hf_jp-ii_spe_20030113_diplomatic-corps.html. Accessed on October 15, 2015.

Pope John XXIII. 1959. *Pacem in Terris*. April 11, 1963. Paragraphs 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 126, 127, 142 and 145. Available at <http://www.papalencyclicals.net/John23/index.htm>. Accessed on December 13, 2015

Pope Paul VI. 1965a. *Address of the Holy Father to the United Nations Organization*. October 4, 1965. Available at http://w2.vatican.va/content/paul-vi/en/speeches/1965/documents/hf_p-vi_spe_19651004_united-nations.html. Accessed on October 14, 2015.

Pope Paul VI. 1965b. *Pastoral Constitution on the Church in the Modern World Gaudium et Spes*. December 7, 1965. Available at http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_cons_19651207_gaudium-et-spes_en.html. Accessed on May 12, 2016.

Pope Pius X. 1907. *Pascendi Dominici Gregis*. In English. Available at <http://www.papalencyclicals.net/Pius10/p10pasce.htm>. Accessed on December 3, 2015.

Pope Pius XI. 1937. *Divini Redemptoris*. March 19, 1937. Available at <http://www.papalencyclicals.net/Pius11/index.htm>. Accessed on December 8, 2015. Paragraphs 38 and 39.

Pope Pius XII, Pope. 1943. *The Laws that Govern the World*. The Pontifical Academy of Science. February 21, 1943. Available at <http://www.casinapioiv.va/content/accademia/en/magisterium/piusxii/21february1943.html>. Accessed on May 13, 2016.

Reuters. 2015. *Pope Says Weapons Manufacturers can't Call Themselves Christian*. June 22, 2015. Available at <http://www.reuters.com/article/2015/06/21/us-pope-turin-arms-idUSKBN0P10U220150621>. Accessed on November 22, 2015.

Riebling, M. 2015. *The Church of Spies: The Pope's Secret War Against Hitler*. Basic Books.

RomeReports. 2015. *Wheretolearnaboutearlychristiansintheinternet*. April 23, 2015. Available at <http://www.romereports.com/pg161179-where-to-learn-about-early-christians-on-the-internet-en>. Accessed on October 23, 2015.

Rome Reports. 2015. *Cardinal Filoni: Proportional Military Action is Needed in Iraq*. May 19, 2015. Available at <http://www.romereports.com/pg161493-cardinal-filoni-proportional-military-action-is-needed-in-iraq-en>. Accessed on October 20, 2015.

Russell, F. H. 1975. *The Just War in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.

Swift, L. J. 1983. *The Early Fathers on War and Military Service*. Message of the Fathers of the Church 19. Michael Glazier, Inc.

Teichman, J. 2006. *The Philosophy of War & Peace*. Imprint Academic.

Tooley, M. 2006. The Good Martyr. *The Weekly Standard*. November 7, 2006. Available at <http://www.weeklystandard.com/article/14022>. Accessed on 13 May 2016.

Vatican. 2015. *The Catechism of the Catholic Church*. Available at http://www.vatican.va/archive/ENG0015/_INDEX.HTM. Accessed on November 22, 2015.

Vatican Radio. 2014. *Pope Francis: War is Madness Which Brings Destruction*. September 13, 2014. Available at http://en.radiovaticana.va/news/2014/09/13/pope_francis_war_is_madness_which_brings_destruction/1106463. Accessed on November 20, 2015.

Vatican Radio. 2015. *Message of the Pope to the Armenians*. April 12, 2015. Available at http://en.radiovaticana.va/news/2015/04/12/message_of_pope_francis_to_armenians/1136229. Accessed on November 22, 2015.

Zenit. 2005. *Cardinal Ratzinger, After 9/11 Attacks*. Interview with Vatican Radio from 2001. Available at <http://www.zenit.org/en/articles/cardinal-ratzinger-after-the-9-11-attacks>. Accessed on December 2, 2015.

NOTAS

1. I would like to thank the referees for their excellent contributions for this article, remembering that I have responsibility for any mistake or omission in this article.
2. See Swift (1983) or Eppstein (2012).
3. See New York Times, the (2009).
4. Book 19, Chapter 7.
5. Question 40, Part II-II.

A TRADIÇÃO DA GUERRA JUSTA E OS PAPAS: DE PIO X A FRANCISCO

RESUMO

Quais são as maneiras de conhecer, compreender e justificar a guerra pelos papas desde o século XX? A Igreja Católica tem uma longa tradição para determinar a necessidade de guerras, a chamada Guerra Justa Cristã foi fundada por Santo Agostinho. Desde o século XX, no entanto, os papas mostraram hesitação, contradição e negligência na abordagem da guerra justa.

Palavras-chave: Igreja Católica; Papas; Guerra Justa; Defesa.

ABSTRACT

Which are the ways of knowing, understanding and justifying war by the Popes since the twentieth century? The Catholic Church has a long tradition to determine the need of wars, called the Christian just war founded by St. Augustine. Since the twentieth century, however, the popes have showed hesitation, contradiction and negligence towards just war approach.

Keywords: Catholic Church, Popes, War, Defense.

Recebido em: 19/01/2016. Aceito para publicação em 16/05/2016.

Resenhas

Resenha de: Beach, Derek. 2012. *Analyzing Foreign Policy*. New York: Palgrave MacMillan.

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 223-225
ISSN 2358-3932

MIGUEL DHENIN

Dentro do universo de obras voltadas para a política externa, o interessante do livro do professor Derek Beach, docente da Universidade Aarhus (Dinamarca), é que ele oferece uma visão relativamente completa das abordagens e teorias existentes, tanto no campo da análise de política externa como das Relações Internacionais aplicadas a este tipo de objeto. A obra de Beach é principalmente um manual e por isso, o autor não teve como ambição de propor um quadro teórico original para analisar diversas componentes política externa. Ao contrário, trata-se de presentear o leitor com uma introdução ao estudo da política externa pela realização de uma síntese de literatura vigente sobre a análise da ação externa do Estado. Por outro lado, o autor apresenta também uma série de métodos de pesquisa para o estudo das políticas externas, abordando diversas correntes existentes.

O objetivo do livro é apresentar diferentes abordagens teóricas das Relações Internacionais e uma análise das políticas externas, para explicar as origens da ação do Estado no exterior. O professor Beach define a política externa sendo, ao mesmo tempo, as tendências comportamentais gerais e as ações particulares de um Estado ou outro ator coletivo. Ações essas que são dirigidas para outros atores coletivos no bojo do sistema internacional. A política externa compreende uma variedade de modo de ações, indo do discurso à ação armada, passando pela ajuda ao desenvolvimento. A obra começa com uma apresentação dos principais quadros teóricos da análise de política externa, voltado para as três principais correntes das Relações Internacionais (realismo, liberalismo e construtivismo), e aborda em seguida as teorias da tomada de decisão, que ele associa diretamente às teorias da política externa. De acordo com Beach, a análise da política externa deve considerar ao mesmo tempo o impacto do sistema internacional sobre os Estados como também os determinantes domésticos e os processos de tomada de decisão.

A primeira parte da obra, *What states want*, apresenta o conteúdo das três grandes correntes das Relações Internacionais, no que diz respeito

Miguel Dhenin – Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, em co-tutela internacional com a Université Paris III Sorbonne-Nouvelle (França). E-mail: miguel.dhenin@gmail.com.

aos fatores sistêmicos e domésticos influenciando os objetivos externos dos Estados. Daí o autor aponta duas conclusões gerais sobre os avanços das teorias das Relações Internacionais, para ajudar a compreensão das políticas externas. Destarte, esta parte evidencia o fato de que as teorias realistas são mais eficientes em explicar o comportamento dos Estados no domínio da segurança, enquanto as teorias liberais são mais usadas para explicar o comportamento dos mesmos em outras esferas, como a econômica. Em seguida, apesar do fato da abordagem realista neoclássica levar em consideração fatores domésticos, as teorias liberais e construtivistas (apesar de admitirmos que dificilmente possamos falar em teoria construtivista) são mais ricas quando é preciso identificar os fatores domésticos da ação externa: instituições, mídia, opinião pública e grupo de interesses nas teorias liberais; estruturas sociais e identidades nas construtivistas.

A segunda parte da obra, *Decision-making*, é construída em torno das teorias mais específicas da tomada de decisão, que caracterizam a análise das políticas externas. Em outros termos, Derek Beach apresenta as teorias das Relações Internacionais como maneira de explicar o “porquê” da ação do Estado, e as teorias da tomada de decisão para permitir entender o “como”, isto é, em uma dada situação, a escolha de tal ação em detrimento de outra. O autor analisa especificamente três teorias da decisão: a teoria poli-heurística, a teoria das perspectivas e a teoria do pensamento de grupo. Ele se interessa em seguida às instituições e às organizações que compõem o Estado, a partir da contribuição de Graham Allison e dos paradigmas organizacional e da política governamental. Por trás dessa segunda parte, o autor insiste de maneira oportuna sobre o debate entre os paradigmas racionalistas e cognitivos da teoria da decisão, que, como nas Relações Internacionais, forma a principal linha de divisão entre as diferentes abordagens.

A terceira e última parte da obra, *What states do*, é composta por capítulos consagrados em diversas áreas da ação externa: política de segurança, diplomacia e política econômica externa. O autor apresenta as principais teorias das Relações Internacionais aplicadas aos conflitos, à negociação e ao comércio. Os elementos mais interessantes dessa parte, porém, são os dois últimos capítulos – que não parecem, inclusive, ser integrados aos três primeiros que acabamos de mencionar. No capítulo 9, o autor questiona a transformação das políticas externas no contexto pós-guerra fria caracterizado pela globalização, das “novas ameaças” e a continuação das integrações regionais. Ele insere assim no debate sobre o surgimento do Estado pós-moderno, notadamente na Europa. O autor conclui que os Estados europeus, em função da integração, não definem os seus “interesses nacio-

nais” da mesma maneira e não desenvolvem sua política externa de forma “autônoma”.

O interesse dessa tentativa de objetividade e exaustividade da obra de Beach é apresentar a diversidade da paisagem teórica da análise das políticas externas, e de oferecer uma visão contrastada e crítica de cada uma das abordagens. Uma pequena ressalva: como o plano da obra leva a um determinado número de repetições, pois os argumentos de cada uma das principais teorias são repetidos ao longo do livro, e por se tratarem de teorias distintas, temos certa dificuldade em perceber uma continuidade entre os diferentes tempos da política externa (definição dos objetivos e interesses, processo de tomada de decisão e ação). Finalmente, o risco de abordar exaustivamente o tema pode parecer ao leitor que “tudo está presente”, e que o estudante das Relações Internacionais pode “beliscar conteúdo” nos diversos elementos abordados. Dessa forma, podemos identificar algumas lacunas no quadro estabelecido por Beach na análise da política externa. Em conclusão, esta obra constitui uma boa introdução para quem deseja explorar a vasta paisagem teórica e metodológica da análise das políticas externas. A obra apresenta a vantagem de compilar com eficácia um grande número de abordagens teóricas, de conceitos, e de exemplos concretos, sem, porém, pretender ser realmente exaustiva.

Palavras-chave: Análise de Política Externa.

Resenha de: Chamayou, Grégoire. 2015. *Teoria do Drone*. Tradução: Célia Euvaldo. São Paulo: Cosac Naify.

Rev. Bra. Est. Def. v. 3, n° 1, jan./jun. 2016, p. 227-230
ISSN 2358-3932

ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERÓN

CHAMAYOU E A URGÊNCIA DA TEORIA CRÍTICA DOS ARMAMENTOS

Nos últimos anos assistimos a um sem número de informações envolvendo diversas possibilidades de emprego de drones, conformando um imaginário absolutamente positivo dessa tecnologia para a sociedade. No entanto, o seu emprego em atividades “brandas”, como filmagens cinematográficas, atividades científicas, inclusive em práticas de saúde pública, mascaram a relação de forças, e os reais interesses que pautaram o processo de desenvolvimento dos drones.

Os drones, como o *Predator* e o *Reaper*, são atualmente empregados em atividades militares e de inteligência, como as missões de Assassinatos Extrajudiciais no Paquistão, Iêmen, Somália e Síria. O seu emprego nessas missões subsidia e busca legitimação por um discurso de “guerra cirúrgica”, uma vez que as características técnicas desse dispositivo, e a natureza das operações, supostamente permitiriam a eliminação pontual e precisa de insurgentes, sem, contudo, produzir amplos efeitos colaterais, como em uma mobilização de tropas e bombardeiros.

Segundo a Plataforma *Out of Sight, Out of Mind* (2014), desde 2004 (quando se inicia o uso de drones armados pelos EUA), mais de 370 ataques foram realizados, provocando mais de 3.000 vítimas. Dentre estas, mais de 22% seriam civis e crianças, e quase 80% seriam supostamente militantes, e não é clara a definição de militantes e civis. Desse total, apenas 52 pessoas seriam líderes militantes identificados pela CIA e pelo governo americano enquanto alvos prioritários. Diversas pesquisas desenvolvidas, tanto por instituições norte-americanas como paquistanesas, revelam que os ataques de drones têm contribuído para um forte sentimento antiamericanista na região, inclusive para a formação de mais “insurgentes”.

Observando esse contexto, mas também consciente de toda uma trajetória política, social e epistêmica que embasa e fundamenta o desenvol-

vimento das tecnologias e dispositivos militares, é que o filósofo e pesquisador do *Centre National de la Recherche Scientifique*, Grégoire Chamayou, desenvolve a sua teoria sobre os drones, ao mesmo tempo em que advoga em favor de uma “teoria crítica” dos armamentos. O autor considera que uma teoria crítica dos armamentos seria fundamental, tanto para explicitar os interesses e esforços ocultos durante o desenvolvimento de determinadas tecnologias, quanto, fundamentalmente, para compreender o modo como essas tecnologias impactam sobre a guerra e a sociedade.

Esse seria o ponto central de uma obra que pretende, de maneira tão diversa e complexa, submeter os drones a um trabalho de investigação filosófica: descrever como a natureza da guerra, e de diversas categorias de análise que os permeiam, são profundamente tumultuadas pela adoção dessa nova tecnologia. Através de uma genealogia dos drones, o autor levanta diversas hipóteses que permitem compreendê-lo enquanto um dispositivo “necroético” – cujo principal objetivo do seu emprego não seria a condução de um conflito, mas simplesmente produzir mortes supostamente éticas, ou “humanas”.

Dentre os tumultos teóricos causados pela introdução dos drones nos conflitos contemporâneos, Chamayou destaca a forma como são aniquiladas as noções de zona ou lugar, dado que um conflito passa a ocorrer simultaneamente em mais de cinco fusos horários diferentes e, principalmente, não há mais um lugar específico aonde os ataques podem ocorrer. Imediatamente as categorias geográficas tornam-se inúteis para compreender, discutir e definir esse fenômeno. Um outro tumulto se produz no que diz respeito às categorias éticas, aonde a virtude e a bravura tornam-se inúteis e pouco efetivas para se categorizar a atividade dos operadores de drones – esses não mais estariam moralmente conectados ao conflito, o qual, em verdade, mais se assemelharia a uma atividade burocrática. Por fim, as noções de guerra ou de conflito seriam profundamente abaladas com o emprego de drones, uma vez que as práticas de Assassinatos Extrajudiciais com Drones, ainda que sejam justificadas enquanto atos de guerra, dificilmente podem ser compreendidos dessa forma, principalmente por violar inúmeros princípios do Direito Humanitário Internacional.

Desse modo, os drones promoveriam campanhas que, diferentemente de guerras formais, teriam como único objetivo vigiar e aniquilar alvos considerados suspeitos. De acordo com Chamayou, isso ocorre uma vez em que há a total ruptura de qualquer forma de reciprocidade entre operador e alvo ou “campo de batalha”, da estratégia com os seus resultados, da sociedade com o horror do conflito. A consequência imediata dessa “ruptura” seria a redução do conflito, e toda a sua dimensão de disputa – que é o que Clausewitz (2010) caracteriza como a essência da guerra – a uma

dialética de presa e predador. Assim, os Assassinatos Extrajudiciais seriam menos um conflito em que se prevê alguma forma de disputa entre partes distintas, e mais uma relação em que uma parte, onipotente e onipresente, caça, persegue e aniquila, enquanto a outra parte apenas pode fugir e se esconder. Como o autor aponta, essa particularidade permitida pelos drones estava em plena consonância com a política de segurança internacional pós 11 de setembro:

Desde os primeiros dias que se seguiram ao 11 de setembro, George W. Bush prevenira: os Estados Unidos iam se lançar em um novo tipo de guerra, “uma guerra que requer de nossa parte uma caça ao homem internacional”. O que a princípio soava simplesmente como um slogan pitoresco de caubói texano foi depois convertido em doutrina de Estado, com especialistas, planos e armas. Em uma década constituiu-se uma forma não convencional de violência de Estado que combina as características díspares da guerra e da operação de polícia, sem realmente corresponder nem a uma nem à outra, e que encontra sua unidade conceitual e prática na noção de caça ao homem militarizada (Chamayou 2015, 41).

Com essa perspectiva, Chamayou se concentra no caráter ontológico do ato de matar a distância, focando na construção social desse instrumento, mas principalmente na apatia dos operadores e ineficiência desse processo. De acordo com o autor, esse efeito os força tornarem-se meros “autômatos”, principalmente porque o *status* ontológico dessa prática não é o combate, colocando o seu corpo em aventura de morte – o que comunica com o debate de Frédéric Gros (2009) – mas sim a caçar e matar, e voltar a sua vida cotidiana. Como registra a insígnia dos operadores do *Reaper*, demonstrando a completa eliminação e uma relação moral à atividade: “Que morram os Outros”.

Desse modo, entendendo a complexidade da relação entre novas tecnologias e guerra, Chamayou une-se a autores como Paul Virilio, James Der Derian e Frédéric Gros, ao demandarem maior atenção sobre o modo como as novas tecnologias de informação e comunicação têm fundamentado a barbárie nos conflitos contemporâneos. De acordo com o autor, a única forma para se derrubar o “mecanismo da luta militar” seria a partir de uma teoria crítica dos armamentos, que através de uma análise tanto técnica quanto política, permita revelar os padrões ocultos de poder e autoridade nessa tecnologia, bem como o seu impacto social. Uma teoria crítica dos armamentos nos permitiria compreender de que forma os meios constroem os modos de ação (em outras palavras, constroem a própria política de segurança), e provocam efeitos muito específicos sobre os usuários, so-

bre aqueles alvejados por essas armas, e sobre aqueles que decidem politicamente pelo seu uso. De acordo com o autor: “A ideia seria que os meios são constrangedores, e que a cada tipo de meio são associados a uma sorte de restrições específicas [...] Ao invés de indagar se o fim justificaria os meios, torna-se mais importante indagar o que a escolha desses meios, por si só, tende a impor” (2015, 24).

REFERÊNCIAS

- Chamayou, Gregoire. 2015. *Teoria do Drone*. São Paulo: Cosac Naify.
- Clausewitz, Claus von. 2010. *Da guerra*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Der Derian, James. 2009. *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial Media Entertainment Network*. 2. ed. Nova Iorque: Routledge.
- Gros, Frédéric. 2009. *Estados de Violência: Ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida: Ideias & Letras.
- Out of Sight, Out of Mind. 2014. *Attacks*. Plataforma Digital. Disponível em: <http://drones.pitchinteractive.com>. Acesso em: 16 maio 2014.
- Virilio, Paul. 2012. *The administration of fear*. Los Angeles: Semiotext(e).
- Palavras-chave: Drones; Conflitos Contemporâneos; Teoria Crítica.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter até 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem sersintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. Exemplos:

- Livros: Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, London: W. W. Norton.

- Artigos: Fuccille, Alexandre. (2014) “O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.1, n.1, jul./dez, pp: 112-146.

- Capítulos: Battaglino, Jorge. (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. In: Gargarella, Roberto; Murillo, Maria Victoria; Pecheny, Mario (Eds.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) em português/espanhol e inglês.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras em português/espanhol e inglês.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares.

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Associação Brasileira de Estudos de Defesa, podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

