

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 6, n. 2, julho/dezembro, 2019

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019



ISSN: 2358-3932

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

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 6, n° 2, Jul./Dez. 2019

Editor-Chefe

Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* - UNB/Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/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

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo), Carlos Batanoli Hallberg (revisão),

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Jéfferson Felipe Alves do Nascimento

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A *RBED* foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

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

ISSN 2358-3932 - versão online

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

CDU 355.45(81)

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

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

Diretoria ABED (2018-2020)

Presidência: Alcides Costa Vaz (UnB)

Vice-Presidência: Wanderley Messias da Costa (USP)

Secretaria Executiva: Sabrina Evangelista Medeiros (EGN)

Secretaria Adjunta: Danielle Jacon Ayres Pinto (UFSC)

Diretoria de Relações Institucionais:

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Diretoria Financeira: Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Diretoria Financeira Adjunta: Juliana de Paula Bigatão (USP)

Diretoria de Publicações: Eduardo Munhoz Svartman

Conselho Fiscal

Erica Cristina Alexandre Winand (UFS)

Leonardo Dal Evedove (UFR)

Sumário

Editorial.....	9
<i>Eduardo Munhoz Svartman</i>	

Ensaio

Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro	13
<i>Gilberto Marcos Antonio Rodrigues</i>	
<i>Tadeu Morato Maciel</i>	

Artigos

Os fins e os meios navais no âmbito da Zona Econômica Exclusiva	39
<i>Érico Esteves Duarte</i>	
<i>Gustavo Hack de Moura</i>	

O terrorismo ocorrido na América do Sul durante o século XXI	63
<i>Anselmo Oliveira Rodrigues</i>	
<i>Marco Aurélio Vasques Silva</i>	

Comparative Analysis of Regulations for Cybersecurity and Cyber Defence in the United States and Brazil.....	93
<i>Vítelio Brustolin</i>	

A (im)possibilidade do uso de <i>Lethal Autonomous Weapon System</i> frente ao direito internacional humanitário e a ética.....	125
<i>Haide Maria Hupffer</i>	
<i>Gabriel Cemin Petry</i>	

A Região do Cáspio na estratégia global dos EUA: do engajamento à retirada	155
<i>Tulio Cezar Bunder</i>	

Relações EUA-África: os 10 anos de estabelecimento do Africom (2007-2018).....	185
<i>Gabriel Pessin Adam</i>	
<i>Nathaly Xavier Schutz</i>	

A “identidade da CPLP no domínio da defesa”:
uma visão ampliada para a cooperação em defesa 205
Kamilla Raquel Rizzi
Luís Manuel Brás Bernardino

A urgência da leitura:
Da guerra, de Clausewitz, no bloco de notas de Lênin 233
Delmo Oliveira Arguelhes
Vágner Camilo Alves

Resenha

Resenha de: Brown, M. Leann, 2018.
Regional Economic Organizations and Conventional Security Challenges.
Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan. 255
Guilherme Ziebell de Oliveira

Diretrizes para Autores 259

EDITORIAL

Nesta edição, a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* retoma a seção Ensaio, concebida como um espaço no qual autores e autoras possam apresentar reflexões e proposições num formato mais flexível do que o dos artigos acadêmicos. Convém destacar, contudo, que os textos publicados nesta seção também passam pelo rigoroso processo de revisão por pares no sistema “duplo cego”. Temos então uma instigante discussão a respeito da apropriação da emblemática figura do Duque de Caxias (Patrono do Exército, também conhecido como “O Pacificador”) como eixo simbólico para as chamadas pacificações contemporâneas e para a identidade do Exército no papel de agente “moderador” no governo federal.

Na seção Artigos, temos ampla variedade de temas, cobrindo segurança marítima, terrorismo, grande estratégia, petróleo e recepções da teoria de Clausewitz. Temos ainda artigos sobre a regulação da segurança e defesa cibernética e do emprego de armas autônomas, realidades novas cuja agenda de pesquisa tem se expandido de forma considerável. Apresentamos também dois artigos envolvendo a África, continente de particular interesse para o Brasil, abordando os 10 anos de atuação do comando combatente do Estados Unidos para a África e os elementos identitários mobilizados para cooperação em defesa entre os países da CPLP.

Retomamos também nesta edição a seção Resenhas. Numa época em que o acesso à bibliografia especializada se tornou substantivamente mais fácil, dadas as opções de livros digitais e compras pela internet, e na qual os custos de publicação se tornaram menores, somos inundados por uma imensa oferta de opções. Como é muito difícil estar em dia com tantos lançamentos em tantos países, as resenhas são uma ferramenta importante para que possamos filtrar as obras que realmente são importantes. Assim, incentivamos fortemente a submissão de resenhas para a *RBED*.

Nesta edição pusemos em prática importante parceria com a Emgepron, cuja contribuição viabilizará parte dos custos de editoração da *RBED*. À Emgepron e à clarividência de sua direção, somos imensamente gratos. A *RBED* agradece também às autoras, autores e pareceristas que contribuem para que a revista se consolide como periódico científico de referência em nossa área.

Boa leitura.

Eduardo Munhoz Svartman

Editor-Chefe da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*

Ensaio

Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro

Pacification in the Brazilian way? The Caxias Paradigm, the Minustah and the Jair Bolsonaro's Government

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, nº 2, jul./dez. 2019, p. 13-36

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75145

ISSN 2358-3932

GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES
TADEU MORATO MACIEL

INTRODUÇÃO: PACIFICAÇÃO E O PARADIGMA DE CAXIAS, ONTEM E HOJE

O conteúdo semântico da expressão pacificação é vago o suficiente para conter diferentes ideias, métodos e intenções. No Brasil, ela vem sendo invocada recentemente pelos altos mandatários da República e por militares em atuação no exterior e dentro do País. Com efeito, a partir da posse do Presidente Jair Bolsonaro, “pacificação” foi retomado como vocábulo necessário, uma espécie de caixa de pandora da qual se extrai o método para resolver problemas em amplo espectro — do combate policial-militar ao crime organizado à governabilidade política no Congresso Nacional e à polarização sociopolítica na sociedade brasileira. Com roupagem positiva e construtiva, a pacificação implica estratégias que se valem

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues – Professor e coordenador do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador produtividade (DT) do CNPq. Pesquisador visitante sênior (Capes-Print) no *Centre for Global Cooperation Research* (CGCR) da Universidade Duisburg-Essen, Alemanha (2019-2020). Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq Organizações Internacionais e Temas Globais (OITEG).

Tadeu Morato Maciel – Professor colaborador e Pós-doutorando (bolsista PNPd/Capes) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) e na Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (LEPEB/UFF), Vice-Coordenador do Grupo de Pesquisa Organizações Internacionais e Temas Globais (OITEG/UFABC), coordenador do laboratório de pesquisa Nexus: segurança e desenvolvimento na política global, vinculado ao SEDEAMÉRICAS, e pesquisador do Laboratório de Análise em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (LASInTec/UNIFESP).

do uso da força, inclusive policial e militar, amparada na legitimidade estatal do monopólio da violência.

Em sua atuação em forças de paz da ONU, sobretudo no comando da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (Minustah), de 2004 a 2017, as forças armadas brasileiras invocaram a “pacificação à brasileira” para justificar o uso da força, supostamente de forma racional, branda e limitada ao necessário, com uma atuação de perfil conciliatório, cujos resultados seriam os mais exitosos possíveis, com o mínimo de perdas humanas de ambos os lados do conflito. Essa pacificação se assemelha muito ao perfil de atuação atribuído ao Duque de Caxias no Segundo Império, que lhe valeu o título de “O Pacificador”.

Com a influência castrense no governo Bolsonaro e de seu Vice-Presidente, General Hamilton Mourão, a invocação da figura de Caxias como o paradigma do pacificador tem sido recorrente em discursos oficiais e entrevistas destes mandatários para a imprensa. Por exemplo, logo após ser confirmado como presidente eleito, em transmissão ao vivo nas redes sociais na qual exaltava sua tarefa de reunificar o país, Bolsonaro afirmou que seguiria “o exemplo do patrono do Exército Brasileiro, Duque de Caxias, e [buscaria] pacificar o nosso Brasil” (Ferreira 2018). Na semana seguinte, o Vice-Presidente Mourão afirmou que a história do Exército favoreceria a pacificação do país após o processo eleitoral, visto que eles são “o Exército do Duque de Caxias, que ficou conhecido como ‘O Pacificador’”, “aquele que pacificou todas as guerras de povos que ocorreram no século XIX e quase dividiram o País” (Uol 2018; Terra 2018). Porém, o que significa trazer a imagem de Caxias, Patrono do Exército Brasileiro, como parte da justificativa e da *rationale* para a atuação do governo nas várias frentes civis, políticas e humanitárias, majoritariamente internas?

A partir da análise das Ciências Humanas e Sociais, este artigo tem por objetivo resgatar o paradigma de Caxias como pacificador do Império, visando oferecer elementos para uma compreensão inicial do que significou essa atuação em termos políticos e sociais, mais além da esfera militar. E, a partir dessa análise, estudar o conteúdo da palavra pacificação, tal como tem sido utilizada atualmente, para esclarecer as eventuais implicações contemporâneas dessa invocação do Duque de Caxias como modelo para decisões e ações dos militares no governo Bolsonaro. Além disso, o artigo oferece elementos de discussão para a hipótese de que a presença de militares no governo de Bolsonaro, especialmente da “turma do Haiti”, e as referências ao Duque de Caxias indicariam que representantes das Forças Armadas Brasileiras estão, novamente, sendo acionados como agentes de pacificação.

PACIFICAÇÃO À BRASILEIRA: A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DO “AGENTE CONCILIADOR”

Na história do Brasil, o emprego do termo “pacificação” tem sido recorrente, embora diversificado no tempo e no espaço. Os primeiros alvos dos processos de pacificação foram os povos nativos, desde o início do período colonial (1500-1822). De forma geral, esse processo de “conquista” era executado por missionários (especialmente jesuítas) e combinava, em diferentes graus, a repressão explícita (envolvendo a escravização, o batismo forçado ou a efetiva execução) com práticas mais “sutis” de tutela (Souza Lima 2015; Oliveira 2014). Desde as suas primeiras manifestações, a pacificação tem como base uma lógica própria da guerra, um modo *sui generis* de exercício do poder, na qual uma das partes em conflito submete sua(s) contraparte(s) por meio do uso da violência, a qual não se limita à utilização exclusiva da força (Souza et al. 2017). A pacificação impõe um confronto que não objetiva necessariamente a eliminação do inimigo, visto ser caracterizada por uma série de ações, variáveis no tempo e no espaço, que visa a submeter e enquadrar o “outro” a certo ordenamento social que atenda às necessidades do agente pacificador (Souza et al. 2017).

Embora haja dificuldades para afirmar com precisão quando o termo pacificação foi institucionalizado na América portuguesa, a formalização de seu uso após a Independência do Brasil está intimamente vinculada a uma política aplicada por militares. Além disso, o Estado brasileiro expandiu o uso de tal expressão para lidar com grupos considerados incivilizados ou insurgentes. Nesse processo, a ideia de pacificação fora evocada para demonstrar a necessidade de (re)estabelecimento de determinada ordem. Para tal, utilizavam-se argumentações religiosas (especialmente antes do positivismo republicano) e/ou socioculturais que permitissem a absorção e integração de algum “outro” (comumente os indígenas) ao “mundo civilizado”; ou também como forma de legitimar intervenções militares que buscavam reprimir grupos considerados dissidentes, separatistas ou, até mesmo, desordeiros — como no caso das rebeliões regenciais (Gomes 2014; Maciel 2018).

Essas dimensões não são excludentes; ao contrário, elas conectam-se para construir determinada imagem das Forças Armadas (especialmente o Exército) e para o Estado brasileiro em si (enquanto dois entes que teriam plenas condições de julgar quando seria preciso “excluir” ou “incluir” algum grupo em relação ao convívio social). Duque de Caxias é considerado a expressão máxima da ideia virtuosa da pacificação, a partir da concepção militar. Ele foi o responsável por tornar os processos de pacificação elemento essencial para a formação do Exército e consolidação do território

rio brasileiro no pós-Independência. A partir do conjunto de sua atuação militar e política, interna e externa, Caxias torna-se o paradigma de uma “pacificação à brasileira”, como se tratará de demonstrar adiante.

DUQUE DE CAXIAS: PACIFICADOR DO BRASIL IMPERIAL

A trajetória do “Duque de Ferro” em meio às “ameaças” separatistas e na Guerra do Paraguai

Desde a Independência do Brasil, em 1822, o termo pacificação esteve bastante associado ao *ethos* do Exército Brasileiro. Ele se relaciona diretamente a um pano de fundo político crucial: o imperativo de se manter um pacto imperial. Essa era a percepção do Patriarca da Independência, José Bonifácio de Andrada e Silva, sobre o principal objetivo do Estado nascente brasileiro, em prol da união do território (Dolhnikoff 2005). O temor de Bonifácio, compartilhado por políticos conservadores daquele período, era de que o Brasil se fragmentasse como as ex-colônias da Espanha, em seu entorno territorial imediato. Esse temor, transformado em princípio pétreo da existência do Estado — que resultará, inclusive, na derrota do federalismo e vitória do Estado centralizado na Constituição de 1824 — servirá de orientação permanente aos chefes de Estado e burocratas militares e diplomáticos do país por décadas à frente.

Os primeiros eventos que possibilitaram essa vinculação entre pacificação e a defesa da unidade do território brasileiro foram as vitórias militares do governo imperial, instalado no Rio de Janeiro, contra insurgências regionais. Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (1803-1880) foi o principal líder militar nas pacificações contra as chamadas Rebeliões Regenciais. Não à toa recebeu a alcunha de “O Pacificador” e “O Duque de Ferro”, sendo alçado a patrono do Exército Brasileiro em 1962. Descendente de uma família de militares portugueses (inclusive seu pai, o Marechal de Campo Francisco de Lima e Silva), foi cadete desde os cinco anos de idade e ingressou na Escola Militar aos 15. No início de sua carreira militar, entre 1822 e 1831, participou, enquanto Tenente, de campanhas na Bahia contra revoltosos que se negavam a reconhecer a Independência do Brasil.

Também atuou na campanha da Cisplatina, combateu rebeliões contra a regência no Rio de Janeiro e derrotou o movimento da Balaiada. Em 1832, assumiu, na condição de tenente-coronel, o comando do Corpo de Guardas Municipais, no qual participou da implantação de algumas inovações, como as rondas de Cavalaria. Tais experiências foram determinantes para que Lima e Silva desenvolvesse e, posteriormente, incorporasse estratégias e táticas de polícia às suas futuras campanhas “pacificadoras” (Forjaz 2005). Suas vitó-

rias lhe renderam títulos nobiliárquicos, franca ascensão nos postos militares, além de espaços de grande influência política: em 1841 já era Brigadeiro, Barão de Caxias (o título faz referência à cidade maranhense de Caxias, local onde ocorreram batalhas decisivas para a vitória das forças imperiais) e eleito deputado à Assembleia Legislativa pela Província do Maranhão.

Em 1842, tornou-se Comandante das Armas da Corte e atuou na pacificação de Minas Gerais e São Paulo, por conta de movimentos revoltosos suscitados pelo Partido Liberal. Diante da rápida e contundente repressão das revoltas nas duas províncias, Caxias foi promovido ao posto de Marechal-de-Campo. No mesmo ano, foi enviado para o Rio Grande do Sul para combater a Farroupilha. Em 1845, Caxias foi elevado a Conde e contribuiu, como militar e político, para pôr fim à revolta, tornando-se ainda Senador do Império pela província que acabara de pacificar.

Em 1851, Caxias foi nomeado Presidente da Província e Comandante-chefe do Exército do Sul devido à iminência de luta nas fronteiras da região Sul. Em setembro daquele ano, Caxias invadiu o Uruguai e abateu as tropas de Manoel Oribe. Em 1852, foi promovido ao posto de Tenente-general e recebeu o título de Marquês. Em 1853, uma Carta Imperial lhe conferiu a Carta de Conselho, fornecendo-lhe o direito de tomar parte direta na elevada administração do Estado e, em 1855, assumiu o cargo de Ministro da Guerra. Em três oportunidades assumiu a Presidência do Conselho de Ministros do Império (1855-1857, 1861-1862 e 1875-1878). Em 1862, foi graduado Marechal-do-Exército, assumindo novamente a função de Senador no ano de 1863.

Em sua obra “O Exército na Política: Origens da intervenção militar (1850-1894)”, John Shulz pontua que “além de ter sido o mais bem-sucedido dos generais brasileiros, Caxias foi também o mais político” (1994: 66). Militar e político vinculado ao Partido Conservador, Caxias foi convidado a assumir o comando das tropas brasileiras no início da Guerra do Paraguai, período no qual o Conselho de Ministros estava sob gestão de Zacarias de Góis e Vasconcelos, do Partido Liberal. Esse convite seria impensável em condições políticas normais, mas o prestígio do Marechal o colocava acima das questões partidárias. Assim, em 1866, Caxias foi nomeado Comandante-chefe das Forças do Império para atuar na Guerra do Paraguai, mesma época em que foi efetivado Marechal-do-Exército. Em 1868, Caxias assumiu o comando geral das forças aliadas.

Após a vitória de Humaitá, desfecho crucial na estratégia da Guerra, Caxias entra em Assunção, em janeiro de 1869, pondo termo ao conflito armado. Devido a tal êxito, Caxias recebeu o exclusivo título nobiliárquico de Duque. Após a ocupação da capital paraguaia, ele teve que deixar seu posto por motivos de saúde ainda antes do término do conflito. Nos anos

seguintes, sua saúde piorou progressivamente, resultando em sua morte no dia 7 de maio de 1880.

A construção da imagem de Caxias como “referência” do Exército Brasileiro

Foi somente na década de 1920 que Caxias começou a ser considerado a principal figura militar da história brasileira. Até esse período, Manuel Luís Osório, Marquês do Herval, era descrito como a referência primordial no Exército. Caxias era visto como figura menor quando comparado a Herval. Sua reputação cresceu gradualmente e, em 1923, o Ministério do Exército criou uma celebração anual em sua homenagem. No referido ano, nas comemorações de 120 anos do seu nascimento, o dia 25 de agosto passou a ser considerado Dia do Soldado. Depois de 39 anos, em 1962, o Decreto nº 51.429 do Governo Federal o proclamou Patrono do Exército Brasileiro.

Em um momento de questionamentos internos que ameaçavam a integridade institucional do Exército, durante os anos 1920, e posterior fortalecimento da atuação política dessa instituição, especialmente a partir do Estado Novo (1937), a glorificação de Caxias deveria representar não apenas a estabilização, união e fortalecimento dos militares, mas do Estado-Nação brasileiro em si.¹ Produz-se, dessa forma, a “fusão do Exército com a Nação, tendo como ponto focal Caxias, apresentado como o maior lutador pela unidade e integridade da Pátria” (Castro 2002, 109). Não por acaso, é após os anos 1930 que “a imagem do Exército como ‘Salvador da Pátria’ e interventor autorizado na política emerge como discurso hegemônico” (Santos 2004, 54).

Se, entre meados dos anos 1920 e 1930, ressaltavam-se mais as suas qualidades enquanto chefe militar firme a serviço de um Estado forte, mais tarde essa visão se transformará em um elogio à capacidade de Caxias para atuar de forma “rígida” e, ao mesmo tempo, “humana e conciliatória” para debelar, enquanto militar e político, as rebeliões que ameaçavam a integridade do território brasileiro.² Por exemplo, para Cláudio Bento (2003a, 291), o sucesso de Caxias enquanto pacificador teria ocorrido por sua capacidade de harmonizar os interesses de todos os envolvidos nas Rebeliões Regenciais: “Ele via irmãos brasileiros em divergências agudas, mas não inimigos”.

Outra referência ilustrativa pode ser encontrada no primeiro dos dois volumes intitulados “Caxias: Nome Tutelar da Nacionalidade”, de Paulo Peixoto, para o qual: “Não lhe importou, jamais, a consequência de seus atos na simpatia do povo. Orientava-os no sentido de pacificação, dentro do espírito da humanidade e de força” (1973, 74). Ainda segundo o autor, mesmo atuando enquanto hábil militar e político, Caxias não se deixava “contaminar pela luta entre liberais e conservadores, permanecendo rigo-

rosamente acima dos partidos e dos problemas partidários”, devido ao seu interesse maior de garantir a paz e a unidade da pátria. Peixoto dava ênfase à imagem do Patrono do Exército enquanto “agente neutro”, imagem que as Forças Armadas sempre buscaram capitanear para si.

Em relação a tal imagem construída em torno da figura de Caxias, Gomes (2014) faz a importante ressalva de que a obra de Peixoto foi lançada em 1973, durante o período mais repressor da ditadura militar (1964-1985), sob a égide do AI-5 e do mandato presidencial de Médici. Mesmo que não seja possível especular sobre as intenções do autor, é visível a dissonância entre as virtudes atribuídas a Caxias e a repressão desmedida aplicada pelo governo militar naquele momento.

Sobre o caráter elogioso à imagem de Caxias, também é possível recuperar o livro “Caxias e a unidade nacional”, de Claudio Bento (2003a). Produzido para comemorar os 200 anos de nascimento do Patrono do Exército, tal obra destaca o fato de que Caxias foi “inspirador da Doutrina Militar Terrestre Brasileira, que inclui as Polícias Militares, pois ele foi o organizador e comandante por oito anos da atual Polícia Militar do Rio de Janeiro, que foi modelo para as demais no Império” (Bento 2003a, 147). Segundo Bento, foi na “missão policial militar [que Caxias] se preparou efetivamente para o exercício de sua função de Pacificador” (2003b).

Essa ênfase ao Duque de Caxias enquanto policial militar (e a importância dessa experiência nas ações de pacificação e na manutenção da unidade do Brasil) é utilizada, inclusive, como contraponto à visão contemporânea sobre a efetividade das forças policiais cariocas. Para Bento (2003a, 306), foi “Caxias quem assegurou, como comandante da Polícia Militar do Rio de Janeiro, hoje cassada pelas ruas por bandidos, meio século de paz e tranquilidade ao povo e Governo Central do Rio de Janeiro”, no decorrer do século XIX. Dessa forma, a experiência de Caxias enquanto policial militar não apenas teria sido importante para as suas práticas de pacificação no período regencial, mas também deveria ser inspiradora das ações de reestabelecimento da ordem que são operadas contemporaneamente pelas forças militares e policiais brasileiras. Procura-se, assim, fornecer um caráter atemporal às influências que poderiam ser construídas a partir das habilidades atribuídas a Caxias.

As pacificações de Caxias como “missão civilizatória” no Segundo Reinado

Embora haja dissenso sobre as motivações das diversas Rebeliões Regenciais, não são raras as referências desfavoráveis à eclosão desses processos diante das resistências ao poder central e do conseqüente risco da fragmentação territorial. Para o poeta conservador Gonçalves de

Magalhães, que presenciou a pacificação do Maranhão como secretário e “amigo leal” do futuro Duque de Caxias, as revoltas regenciais permitiam enxergar o Império enquanto “um corpo seriamente comprometido por uma enorme chaga” (Souza 2008b, 233). Já Francisco Torres Homem (1981, 164) refere-se às revoltas subsequentes à abdicação de Pedro I enquanto “desencadeamento das paixões e instintos grosseiros das escórias da população; era a luta da barbaridade contra os princípios regulares, as conveniências e necessidades da civilização”. Especificamente sobre parte dos revoltos da Balaiada, Magalhães (1989, 16) os definia enquanto “cardumes de homens ociosos, sem domicílio certo, pela maior parte de uma raça cruzada de índios, brancos e negros, [...] distinguindo-se apenas dos selvagens pelo uso da nossa linguagem”. Em consequência, para Magalhães (1989, 29) não era possível esperar qualquer postura de civilidade daqueles rebeldes, os quais “andavam devastando tudo como quadrilhas de bárbaros”.

A descrição dessas e de outras rebeliões da época enquanto guerra de “bárbaros”, que produziam o risco de “anarquia” e “fragmentação”, justificava aquilo que ficou estabelecido como discurso da ordem conservadora e centralizadora vigente, que prometia evitar o “desmanche do Império” e garantir a sua “estabilidade futura” (Magnoli 1997). Utilizava-se um argumento civilizatório para endossar o envio de tropas de pacificação, as quais permitiriam que Caxias atendesse o interesse da regência de (re) estabelecer redes de dominação e exploração econômica. Desse modo, ao mesmo tempo em que reprimia, Caxias restabelecia as fronteiras sociais perturbadas pelos movimentos dissidentes e ampliava a integração do Maranhão ao projeto conservador de consolidação do Império do Brasil. Assim, o discurso civilizatório que permitiu sustentar, entre os maranhenses, a imagem de “agente neutro” do governo, representava tanto as aspirações do partido Conservador, empenhado na integridade territorial do Império, quanto a preservação dos interesses da classe proprietária (Souza 2008a; 2008b; 2017).

Para lidar com homens que, segundo Magalhães (1989), não eram “domados por nenhum freio”, mostrava-se necessária uma ação militar exemplar, mas também com “função educativa”. Tal compreensão dos conflitos balizava as ações de pacificação. Não fortuitamente, Caxias encerrou seu mandato à frente da Presidência da Província do Maranhão, em 1841, afirmando que, embora a guerra fosse “uma calamidade pública, e ainda mais a guerra civil, também é às vezes um meio de civilização para o futuro, e a par de seus males presentes alguns germens de benefício deixa” (Magalhães 1989, 66). Para “domar” tais homens a estratégia não poderia estar restrita a ações repressivas. Também deveria dirigir sua atenção para instituições “formadoras de valores”, tendo sido implementada, por exemplo, a reorga-

nização da administração militar e civil da província (incluindo a reforma de instituições educacionais e religiosas).

Os próprios rumos da rebelião facilitavam essa tarefa, visto que “o desespero provocado pela falência econômica da província tinha se encarregado de dissolver a explosiva liga que misturava elite, mestiços e negros, iniciando o processo de reestruturação das antigas fronteiras sociais” (Souza 2008b, 242). Consequentemente, quando o então coronel Lima e Silva chegou ao Maranhão ele já “encontrou seus habitantes mais abastados e influentes clamando contra esses ‘bandidos’. Assim, precisava apenas consolidar essa fronteira social, que voltava a ser reconhecida por eles” (Souza 2008b, 242).³ Com efeito, o primeiro uso das tropas militares por parte de Caxias foi para escoltar as embarcações de comércio, permitindo que as elites pudessem negociar em segurança. Dessa forma, a “guerra civilizatória” carregava a missão de restaurar a disciplina e favorecer a lavoura e o comércio da capital com o do interior da província (Magalhães 1989).

Segundo Gomes (2014: 141), “se, por um lado, os ‘rebeldes’ eram frequentemente construídos como ‘selvagens’ — como o são os índios — que, se colocados em contextos de anarquia social, podem contaminar o espírito de ordem dentro do Estado soberano em construção”, por outro lado eles também eram formados ou influenciados por grupos (inclusive a elite) que poderiam ter “interesses e motivos racionalmente concebidos”, junto aos quais Caxias deveria exercer seu poder de negociação e conciliação. Dessa forma, a atuação de Caxias para a repressão da Balaiada pode ser utilizada como exemplo de como determinados “ideais civilizatórios” eram estabelecidos a partir de uma visão hierarquizada da sociedade, na qual cada grupo seria tratado, durante a pacificação, conforme a sua posição social.

A atuação de Caxias nessa quadra se situa em uma moldura maior e mais complexa da própria formação do mito fundador da nação brasileira. Ao analisar criticamente o que se aprende na escola sobre o Brasil, Marilena Chauí (2000, 6) diz: Aprendemos “[...] que a grandeza do território foi um feito da bravura heroica do Bandeirante, *da nobreza do caráter moral do Pacificador, Caxias, e da agudeza fina do Barão do Rio Branco*” (grifo nosso). Caxias constitui parte do mito fundador brasileiro, em que a pacificação, enquanto método oriundo de um estilo nobre, justo e moralmente correto de lidar com conflitos armados internos e internacionais, molda o caráter de uma nação.

PACIFICAÇÕES NO HAITI E NO RIO DE JANEIRO — O PARADIGMA DE CAXIAS NA ATUALIDADE

No século XXI, o Brasil se perfila entre os países que reforçaram a sinergia entre missões de paz internacionais e processos domésticos

de “pacificação” e “estabilização” de “contextos frágeis” (Muggah and Carvalho 2011; Collinson, Elhawary, and Muggah 2010). Os principais exemplos das políticas de pacificação executadas pelo Estado brasileiro na contemporaneidade materializaram-se tanto no próprio país (com efetivo destaque para as UPPs e a intervenção federal no Rio de Janeiro) quanto no Haiti (as pacificações de Bel Air e Cité Soleil, na capital Porto Príncipe, foram as mais emblemáticas).

Sobre a atuação do Brasil no Haiti, ela ocorreu no âmbito da Minustah. Munida com o discurso da “não indiferença” e da “diplomacia da solidariedade”, a política externa “ativa e altiva” da gestão do Presidente Lula da Silva colocou o Brasil como ator de destaque neste processo, ao liderar o componente militar daquela nova operação de paz da ONU no Haiti. Para as autoridades civis e militares brasileiras, as proximidades entre Brasil e Haiti não permitiriam apenas a oferta de projetos de cooperação para o desenvolvimento, possibilitados pelo *know-how* obtido por meio de políticas públicas desenvolvidas para a realidade brasileira. Também disseminava-se a ideia de que as experiências próprias da consolidação do Estado-Nação brasileiro teriam fornecido às suas Forças Armadas uma ampla capacidade “pacificadora” (inspirada em referências como Duque de Caixas), sabendo combinar “moderação” e “firmeza” (Gomes 2014).

É emblemático que o Brasil tenha instalado uma estátua do Duque de Caxias na capital haitiana, no cruzamento das ruas “Avenida Brasil” e “Avenida Haiti”, em 2007, acompanhada da mensagem: “Em homenagem ao militar brasileiro de força de paz”. Assim, a representação de Caxias ajudaria a compor o entendimento das Forças Armadas brasileiras de que “seu envolvimento na política externa apresenta uma oportunidade para reforçar seus valores tradicionais, particularmente o compromisso com a paz, [...] permitindo potencializar sua imagem no exterior e em casa” (Hirst and Nasser 2014, 2). Tal argumentação foi basilar para as tentativas brasileiras de distanciar a sua presença no Haiti em relação ao imaginário imperial, embora sua atuação fosse atravessada pelo uso intensivo e permissivo da força por parte de seus militares.

O momento mais lembrado em relação ao uso intensivo da força pela Minustah ocorreu em 2007, quando aproximadamente setecentos soldados brasileiros adentraram o bairro de Cité Soleil, na capital Porto Príncipe, sob comando do general Santos Cruz.⁴ A capacidade brasileira de penetrar na área foi vista por representantes da ONU como um sinal de progresso, uma espécie de sacralização da habilidade desses militares em processos de pacificação (Sotomayor 2014). A tática utilizada nessa operação envolvia o estabelecimento de um “ponto forte” no centro daquele bairro, estabelecido principalmente pelos capacetes azuis, mas também por forças policiais da

ONU e pela Polícia Nacional do Haiti, visando combater as gangues locais. Em seguida, durante um longo período havia pesadas patrulhas da ONU, em meio às quais algumas ONGs, ou os próprios militares, forneciam serviços básicos aos habitantes locais. O comando militar considerava que essa tática era essencial para o estabelecimento de uma percepção positiva da operação junto à população haitiana, ajudando a garantir a imagem, para os soldados brasileiros, de que “a mão amigável atuava em conexão com o braço forte” (Hirst and Nasser 2014, 4).

Essa forma de atuação poderia parecer familiar aos habitantes do Rio de Janeiro. Táticas semelhantes aos “pontos fortes” já tinham sido implementadas anteriormente no Brasil, em ocupações pontuais em favelas ao longo da década de 1990.⁵ Diante dos conhecimentos precedentes dos soldados brasileiros, Sotomayor (2014) aponta, de forma provocativa, para o fato de que a decisão da participação militar do Brasil na Minustah parecia “lógica”, diante da sua habilidade em “limpar” as favelas cariocas em relação à criminalidade. Não por acaso, ainda em plena vigência da Minustah, estratégias, equipamentos, recursos humanos e arcabouços jurídicos de pacificação aplicados no Haiti foram posteriormente vistos em favelas cariocas.

Apesar de os conflitos terem motivações diferentes no Rio de Janeiro e em Porto Príncipe, a experiência que o Brasil adquiriu no Haiti foi essencial para os posteriores processos de pacificação nas favelas cariocas (Harig 2015; Maciel 2018). Um dos momentos mais evidentes da vinculação entre as ações nas favelas de Porto Príncipe e do Rio ocorreu no final de 2010, quando se iniciou o processo de pacificação do Complexo do Alemão e da Penha. Parte das atividades foi desenvolvida pela chamada “Força de Paz” (FPaz), comandada pelo general Fernando Sardenberg, o qual havia liderado o contingente brasileiro na Minustah. Dos 800 militares que fizeram parte das referidas operações no Rio de Janeiro, 60% estiveram no Haiti, cumprindo diversas funções de segurança pública, como o patrulhamento da capital Porto Príncipe (Araújo 2010).

O general Augusto Heleno Pereira, primeiro comandante do componente militar da Minustah,⁶ afirmou que a pacificação do bairro de Bel Air, uma das primeiras prioridades da missão, “foi o embrião das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Rio de Janeiro” (Garbin 2017). Para o general, em tal pacificação foram essenciais tanto a ideia de pôr uma companhia de infantaria num quartel abandonado dentro do bairro (tática dos “pontos fortes”), quanto a posterior promoção de alguns projetos sociais, como a implantação de postos de saúde (com a presença de médicos brasileiros) e a melhoria das instalações da escola da região. A partir dessa estratégia o general afirma que eles foram “ganhando a população”, chegando ao ponto em que “haitianos passaram a ir de madrugada passar informações sobre

bandidos”, o que “ajudou muito na pacificação”. Por estarem atentos tanto para a garantia da “ordem” e da “segurança”, quanto para a “provisão de bens públicos básicos”, os militares afirmavam estar colocando em prática a “firmeza”, a “capacidade conciliatória” e a visão de “progresso” que, ao seu ver, marcam o *ethos* do Exército brasileiro desde a atuação do Duque de Caxias. Assim, o militar “pacificador” é aquele que, na esteira dos discursos dominantes sobre Caxias, apresenta-se como hábil gestor da “ordem” e do “progresso”.

Tanto na Minustah quanto nas pacificações no Rio, os soldados predominantemente realizavam tarefas típicas da polícia, como patrulhar, prender suspeitos, procurar drogas e armas, parar e revistar veículos e pessoas. Para o general Ronaldo Lundgren — o qual gerenciou os preparativos da ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré — a precedente atuação dos militares no Complexo do Alemão e na missão de paz no Haiti mostrou que o Exército possuía avançada experiência para executar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O emprego das Forças Armadas, com base no dispositivo da GLO, está associado ao uso dos militares em ações de polícia ostensiva, preventiva ou repressiva. As intervenções para Garantia da Lei e da Ordem estão baseadas no artigo 142 da Constituição Federal e são regulamentadas pela Lei Complementar nº 97/1999, pelo decreto presidencial nº 3.897/2001, e pela Lei Complementar nº 136/2010, que alterou e ampliou a lei de 1999, detalhando os procedimentos para convocação, planejamento e execução dessas operações. Segundo essa legislação, essas ações preveem a utilização das Forças Armadas quando for verificado que as polícias locais não conseguem lidar com uma determinada crise. Embora tais dispositivos tenham recebido destaque ao serem aplicados no Rio de Janeiro⁷ e em Roraima,⁸ o uso das tropas militares na segurança pública já havia ocorrido em outras ocasiões, tais como greves de policiais militares,⁹ processos eleitorais e grandes eventos (a Rio+20, em 2012, a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016).

Sobre as diversas conexões e posteriores reflexos entre as experiências de pacificação no Haiti e no Brasil, Harig (2015) ressalta que o estatuto jurídico dos soldados nas recentes operações em favelas no Rio de Janeiro inspirou-se na participação na Minustah. Referindo-se a supostos abusos de soldados durante a Operação Rio, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, propôs que as futuras missões de intervenção em favelas ocorressem sob proteção jurídica comparável às das tropas em missões de paz da ONU. Inclusive, o Exército apenas teria autorizado a Operação Arcaño, em 2010, após ter sido legalmente assegurado que possíveis casos de mau comportamento dos soldados não seriam julgados por tribunais civis.¹⁰

Também vale ressaltar que a recorrente convocação de militares para atuar em temas de segurança pública no Brasil ocorre em consonância com o mencionado Art. 142 da Constituição de 1988, no qual consta que as Forças Armadas poderiam ser convocadas pelos poderes constitucionais para salvaguardar as instituições e a ordem pública. Nesse sentido, o papel dominante do Brasil na Minustah está intrinsecamente ligado à experiência prévia de seus militares em lidar com a violência em ambientes urbanos marcados por elevados níveis de pobreza e marginalidade. A atuação das Forças Armadas Brasileiras em tais cenários não apenas faz recordar a longa tradição do emprego de militares para o restabelecimento de determinada ordem, tendo Caxias como paradigma, mas igualmente instiga a pensar as funções de tais forças em contextos republicanos e democráticos.

O PARADIGMA DE CAXIAS NO CENTRO DO PODER BRASILEIRO (2019-)

Até aqui, analisamos práticas e discursos que descrevem o Duque de Caxias enquanto militar firme e, ao mesmo tempo, conciliador, que se utilizava do diálogo para manter o “pacto imperial”, sem que isso dispensasse — muito pelo contrário — o uso da violência. “Nesta imagem, a violência, de acordo com o discurso legitimador de sua prática, é reservada a casos extraordinários, quando nenhuma acomodação de interesses se faz possível”, sendo ativada, especialmente, quando verificada a sua “necessidade moral”, diante de riscos à estabilidade da sociedade (Gomes 2014, 142).

Interessa-nos ressaltar como a imagem de um Caxias obstinado, legalista, estrategista, transigente e conciliador contribuía para a ideia de neutralidade, “como nos quer fazer crer a memória ainda em vigor” (Hayes 1991, 39), a qual é determinante para a atuação das Forças Armadas em ações de pacificação na contemporaneidade, sejam internacionais, como no Haiti — sob o amparo de mandatos do Conselho de Segurança da ONU — sejam internas, como nas intervenções no Rio de Janeiro — sob o amparo legal da Constituição Federal Brasileira.

A atuação mais ativa dos militares brasileiros em ações de segurança pública doméstica e em missões de paz da ONU, além da forte presença no poder Executivo que estrutura a gestão Bolsonaro,¹¹ podem ajudar a (re)produzir a antiga imagem que se pretende disseminar sobre o Exército enquanto, como afirma Santos (2004, 54), “Salvador da Pátria” e interventor autorizado na política brasileira. Não é coincidência o enaltecimento de Caxias por militares brasileiros na Minustah e, mais recentemente, pelo presidente Bolsonaro. A legitimidade das pacificações implementadas pelos militares está ancorada na (re)construção da reputação do Exército (e do Estado brasileiro em si) enquanto ente “mediador”, “conciliador”,

“integracionista” e “pacifista”, que usaria a força apenas quando indispensável e na medida devida. Isso habilitaria os representantes dessa instituição a atuarem como agentes “neutros”, em prol da “harmonização” de forças em conflito.

O número expressivo e o perfil dos militares que o presidente nomeou para seus ministérios não apenas fortalece esses argumentos, como também a falta de quadros no partido político pelo qual Bolsonaro se elegeu¹² e, ainda, a competência técnica dos militares. A incorporação de representantes das Forças Armadas na gestão Bolsonaro abre uma agenda de pesquisa sobre o novo *modus operandi* da pacificação – aqui entendida de forma abrangente, tal como Caxias a exerceu, como político conservador e militar. Nesse processo, destaca-se a alta presença e o papel fundamental de generais da reserva, ou reformados, veteranos da Minustah, que constituem o “grupo do Haiti” (Rodrigues 2019). O exemplo mais evidente é o general reformado Augusto Heleno, primeiro comandante do contingente militar da Minustah (2004–2005), o qual se destaca como importante conselheiro de Bolsonaro. Heleno foi um dos cruciais incentivadores da candidatura do presidente. Inicialmente cogitado como candidato a vice-presidente (não avalizado pelo seu partido político — o PRP), coordenou uma equipe responsável pela estruturação do programa de governo de Bolsonaro, que, vitorioso na eleição, convidou Heleno para ser ministro da Defesa. Contudo, o Presidente queria que seu conselheiro estivesse mais próximo, colocando-o no cargo estratégico de ministro do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) — órgão responsável por viabilizar as ações de inteligência do Governo Federal (Gielow 2018).

Outro veterano que comandou a Minustah (entre 2007 e 2009) e fez parte da espinha dorsal da gestão Bolsonaro é o general Santos Cruz. Ele foi designado para a chefia da Secretaria de Governo, a qual mantém status de ministério e, dentre outras atribuições, é responsável pela articulação do governo com o Congresso. Além da sua atuação no Haiti, destaca-se o posto de comando assumido por Santos Cruz na missão de paz da ONU na República Democrática do Congo (Monusco), entre 2013 e 2015, considerada pela ONU a mais difícil entre todas. Durante o governo de Michel Temer, o general da reserva chefou a Secretaria Nacional de Segurança Pública, em plena intervenção federal no Rio de Janeiro. No Haiti, enquanto o general Heleno foi responsável pela pacificação da comunidade de Bel Air, foi Santos Cruz quem concluiu essa tarefa em Cité Soleil. Após seis meses de atuação, aparentemente por conflitos com alas ideológicas do governo, Santos Cruz foi demitido pelo Presidente e substituído pelo general Luiz Eduardo Pereira, que também comandou a Minustah (2011–2012).¹³

A decisão do governo Lula de inserir o Brasil como líder do componente militar da Minustah conferiu posição de destaque às Forças Armadas, algo que não se via desde o processo de redemocratização. A experiência adquirida no Haiti foi aplicada nas pacificações de favelas no Rio de Janeiro, ainda sob a vigência daquela missão de paz. Todavia, o que não era perceptível naquele momento, e tornou-se uma realidade efetiva, foram os efeitos daquela missão de paz na mobilização da elite do Exército. É sintomática a afirmação do general Heleno de que a Minustah foi uma “experiência fundamental para a atual geração de oficiais do Exército Brasileiro”, fornecendo às tropas brasileiras maior conhecimento de gestão durante crises e permitindo que os militares pudessem melhor “conhecer suas capacidades”, incluindo “lições de liderança” (Godoy 2019).

Diante desse cenário e em consonância com a afirmação de Paulo Arantes (2014) de que a atual “doutrina da pacificação” também não se restringe às operações militares, é possível conceber uma agenda de pesquisa sobre a dimensão simbólica da “convocação” de militares para atuar no poder Executivo. Assim como em outros momentos da história brasileira nos quais era demandada a pacificação do País sob o exemplo de Duque de Caxias,¹⁴ os militares são apresentados como agentes “neutros”, “mediadores” e cientes dos desafios técnicos que obstaculizam a “ordem” e o “progresso”. Embora sejam definidos como “imparciais”, a mobilização desses militares nos poderes Executivo e no Legislativo¹⁵ podem ser vistas como uma importante expressão da onda conservadora que tem acometido o Brasil (a par de dinâmicas análogas no cenário internacional).

As ações do governo Bolsonaro, após um ano de mandato, indicam como os projetos de pacificação no Brasil podem ganhar um novo capítulo, no qual a erosão de mecanismos e instituições democráticas (a exemplo do cerco crescente às universidades federais) e a violação legalizada dos direitos humanos constituem parte de sua estratégia de consolidação e perpetuação no poder. Nesse sentido, destaca-se a proposta de alteração do código penal para permitir o “excludente de ilicitude”, espécie de imunidade para policiais em serviço e militares atuando sob o regime da GLO (DW 2019), cujas vítimas usuais são as populações periféricas, negros e pobres, que estariam sujeitas às brutais ações policiais de controle. Mas, igualmente, visa ao controle de segmentos da classe média críticos ao governo, em caso de protestos maciços.¹⁶ A pacificação atinge também os povos indígenas e quilombolas, a partir de uma política assimilacionista — que já foi classificada como genocida — similar à do regime da ditadura militar. A regressividade crescente da agenda governamental doméstica na esfera ampla dos direitos humanos se reflete igualmente na política externa, onde o Brasil abandona posturas consolidadas na ONU e se alinha a países

e grupos conservadores em temas de gênero, migrações, minorias, entre outros (Rodrigues et al. 2019) Poderia esse conjunto de ações regressivas à democracia e aos direitos humanos, que respondem a uma concepção ideológica de ultradireita do governo, ser classificado como uma estratégia de pacificação, nos moldes do paradigma de Caxias?

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, é possível notar no Brasil uma crescente e ampla mobilização das forças estatais para a produção de uma “paz total” como produto da “doutrina da pacificação”, versão democrática da ideologia da segurança nacional do período da ditadura civil-militar (Arantes 2014). Assim como em outros processos de pacificação implementados desde o Brasil Império, as Forças Armadas são um ator chave na atual proliferação de variados dispositivos de *exceção*. Nos últimos anos, o governo federal não hesitou em acionar os militares — em princípio destinados prioritariamente à defesa extrafronteiras do País — durante a realização de grandes eventos esportivos e para garantir a segurança pública em ambiente doméstico, com destaque para os processos de pacificação de favelas cariocas. A ampla indicação de militares para a composição da gestão de Bolsonaro na Presidência da República demanda uma agenda de pesquisa que verifique se a intervenção das Forças Armadas no ambiente doméstico atingiu um novo patamar.

Neste artigo, buscou-se apresentar questões a serem verificadas e ampliadas em pesquisas futuras, sobre o debate em torno da hipótese de que a presença de militares no atual governo — especialmente da “turma do Haiti” — e as referências ao Duque de Caxias comprovariam que as Forças Armadas Brasileiras estão, novamente, sendo acionadas como agentes de pacificação. Caberá, em tais pesquisas, demonstrar, em detalhes, como essa dinâmica está sendo estabelecida, a partir de quais práticas/políticas, qual é a ordem que está sendo imposta, quais atores estão sendo enquadrados, para proteger quais interesses e como isso está sendo “vendido” para a população.

Tal esforço é necessário para comprovar a hipótese, lançada nesse artigo, de que o paradigma de Caxias chegou ao centro do poder no Brasil. A pacificação à brasileira, exercida e reconhecida (e também criticada) durante o comando brasileiro na Minustah, no Haiti, e a aplicação de sua *expertise* nas intervenções pontuais e duradouras no âmbito doméstico, estaria deixando de ser uma opção de governo, e passando a estar no centro nevrálgico da visão de gestão do Presidente Bolsonaro. A invocação sistemática do paradigma de Caxias, enquanto pacificador e patrono do Exército

Brasileiro, pelo mais alto mandatário da República, pelo Vice-Presidente e pelos principais ministros da Esplanada em Brasília lança um sinal de alerta que as Ciências Humanas e Sociais precisam decifrar, como parte da crítica científica e do exercício da cidadania democrática.

O paradigma de Caxias, trazido para a contemporaneidade como inspiração e exemplo a ser seguido, pode significar o uso “justificado” da violência estatal, a restrição a direitos das minorias, a repressão a movimentos sociais e a censura a práticas democráticas de manifestação da sociedade civil na esfera pública. Portanto, um olhar atento para os projetos de pacificação no Brasil se mostra essencial para as necessárias reflexões sobre o atual papel dos militares no regime democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS

Arantes, P. 2014. *O Novo Tempo do Mundo e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo: Boitempo.

Araújo, V. 2010. “General da Brigada Paraquedista que já comandou as tropas brasileiras no Haiti vai comandar a [...]”. *O Globo*, 08 dec. <http://oglobo.globo.com/rio/general-da-brigada-paraquedista-que-ja-comandou-as-tropas-brasileiras-no-haiti-vai-comandar-a-2913513>.

Bento, C. M. 2003a. *Caxias e a unidade nacional*. Porto Alegre: Genesis.

_____. 2003b. “Caxias como policial militar no Rio de Janeiro na Regência 1831-1838 e a sua significação histórica”. *Academia de História Militar Terrestre do Brasil*. <http://www.ahimtb.org.br/caxiaspol.htm>.

Castro, C. 2002. *A invenção do Exército*. Rio de Janeiro: Zahar.

Chauí, M. 2000. *Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Perseu Abramo.

Collinson, S., S. Elhawary, and R. Muggah. 2010. “States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action”. *HPG Working Paper*, London/UK: Humanitarian Policy Group. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-as-sets/publications-opinion-files/5978.pdf>.

Dolhnikoff, M. 2005. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo.

DW. 2019. “Bolsonaro envia ao Congresso projeto para isentar de punição militares e policiais”. *Deutsche Welle*, 21 nov. <https://www.dw.com/pt-br/bolsona->

ro-envia-ao-congresso-projeto-para-isentar-de-puni%C3%A7%C3%A3o-militares-e-policiais/a-51359608.

Ferreira, P. 2018. “Entenda quem foi Duque de Caxias: citado por Bolsonaro, militar reprimiu revoltas populares no Império”. *O Globo*, 01 nov. <https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/entenda-quem-foi-duque-de-caxias-citado-por-bolsonaro-militar-reprimiu-revoltas-populares-no-imperio-23199653>.

Forjaz, C. H. 2005. *Espada Caxias*. Rio de Janeiro [s./n].

Garbin, L. 2017. “Após 13 anos, Brasil deixa o Haiti”. *O Estado de S. Paulo*, 26 aug. <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,apos-13-anos-brasil-deixa-o-haiti,70001950952>.

Gielow, I. 2018. “Conselheiro de Bolsonaro, general Heleno vai enfrentar uma nova guerra”. *Folha de S. Paulo*, 29 dec. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/conselheiro-de-bolsonaro-general-heleno-vai-enfrentar-uma-nova-guerra.shtml>.

Godoy, M. 2019. “Veteranos do Haiti e paraquedistas chegam ao Planalto”. *O Estado de S. Paulo*, 01 jan. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veteranos-do-haiti-e-paraquedistas-chegam-ao-planalto,70002662724>.

Gomes, M. S. 2014. “A ‘pacificação’ como prática de ‘política externa’ de (re) produção do *selfestatal*: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti”. Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Hayes, R. 1991. *A Nação Armada. A mística militar brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

Harig, C. 2015. “Peacekeeping in Haiti: A Laboratory for Pacification in Rio de Janeiro?” *Strife*, 28 may <http://www.strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>.

Hirst, M., and R. Nasser. 2014. “Brazil’s involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus”. *NOREF Report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre. <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Hirst-e-Nasser.pdf>.

Homem, F. S. 1981. “O libelo do povo”. *Revista de Ciência Política* 3, no. 24: 149–184. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Maciel, T. M. 2018. “O papel do Brasil na ‘pacificação’ e reconstrução do Estado haitiano através da Minustah: a turva fronteira entre espaços de segurança na-

cionais e internacionais”. Tese (Doutorado), Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.

Magalhães, D. G. 1989. “Memória Histórica e Documentada da Revolução da Província do Maranhão, desde 1839 até 1840”. *Novos Estudos Cebrap*, no. 23: 14–66.

Magnoli, D. 1997. *O corpo da pátria. Imaginação geográfica e política externa no Brasil*. São Paulo: Editora da Unesp; Editora Moderna.

Malacalza, B. 2014. “Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones”. *Relaciones Internacionales*, no. 25: 53–77. Universidad Autónoma de Madri.

Moreno, M. R., C. C. Braga, and M. S. Gomes. 2012. “Trapped between many worlds: a post-colonial perspective on the UN Mission in Haiti (Minustah)”. *International Peacekeeping* 19, no. 3: 377–392.

Muggah, R., and I. S. Carvalho. 2011. “O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com países frágeis”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo 5, no. 9 (August/September): 166–176.

Oliveira, J. P. 2014. “Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios”. *Mana* 20, no. 1: 125–161. <http://www.scielo.br/pdf/mana/v20n1/a05v20n1.pdf>.

Peixoto, P. M. 1973. *Caxias: Nome tutelar da nacionalidade*. Rio de Janeiro: Edico.

Rodrigues, G. M. A. 2019. “El Trump del Trópico? Política exterior de ultraderecha em Brasil”. *Análisis Carolina*, no. 06. Fundación Carolina.

Rodrigues, G. M. A. et al. 2019. “A desconstrução dos direitos humanos na política externa brasileira”. *Carta Capital*, 06 jul. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/a-desconstrucao-dos-direitos-humanos-na-politica-externa-brasileira/>.

Rodrigues, T. M. 2016. “Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil”. In *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, edited by R. dos Passos and A. Fuccille. v. 2. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica.

Santos, M. O. 2004. *Berços de heróis: o papel das escolas militares na formação de “salvadores da pátria”*. São Paulo: Annablume.

Shinohara, G. 2019. “Número de militares da ativa no governo federal cresce 13% com Bolsonaro”. *O Globo*, 05 aug. <https://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-13-com-bolsonaro-23854701>.

Shulz, J. 1994. *O Exército na Política: Origens da intervenção militar, 1850-1894*. São Paulo: Edusp.

Sotomayor, A. C. 2014. *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Souza, A. B. 2008a. *Duque de Caxias: O homem por trás do monumento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 2008b. “O resgate do que se desmancha: a cartografia da pacificação da Balaiada”. *Topoi* 9, no. 16 (January-June): 233–57. <http://www.scielo.br/pdf/topoi/v9n16/2237-101X-topoi-9-16-00233.pdf>.

_____. 2017. “Mito de Estado, Estado é: o Duque de Caxias e as práticas pacificadoras do Exército imperial” In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by A. B. Souza, A. M. Silva, L. E. Moraes, and M. Chirio. São Paulo: Alameda. 175–95.

Souza, A. B. et al. 2017 “Uma nação ordeira: a longa história da violência ‘pacificadora’ no Brasil”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by A. B. Souza, A. M. Silva, L. E. Moraes, and M. Chirio. São Paulo: Alameda. 9–20.

Souza Lima, A. C. 2015. “Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI”. *Mana* 21, no. 2: 425–457. Rio de Janeiro. <http://www.scielo.br/pdf/mana/v21n2/0104-9313-mana-21-02-00425.pdf>.

Terra. 2018. “Eleição de Bolsonaro pacificará o país, afirma general Mourão”. *Portal Terra*, 04 out. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/eleicao-de-bolsonaro-pacificara-o-pais-afirma-general-mourao,68ac40a3e2bfafce3f3aeefe0581b808k5smsbov.html>.

Uol. 2018. “Mourão: ‘Não somos ditadores que chegamos para tomar o país’”. *Uol Notícias*, São Paulo, 30 out. <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/30/hamilton-mourao-vice-presidente-entrevista-democracia-tortura-bolsonaro.htm>.

Valente, R. 2019. “Militares já se espalham por 21 áreas do governo Bolsonaro, de banco estatal à Educação”. *Folha de S. Paulo*, 20 jan. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/militares-ja-se-espalham-por-21-areas-do-governo-bolsonaro-de-banco-estatal-a-educacao.shtml>.

Vargas, M. 2019. “Se falou tem de estudar como vai fazer, diz Heleno sobre AI-5”. *O Estado de S. Paulo*, 31 out. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-ele-falou-tem-de-estudar-como-vai-fazer-diz-heleno-sobre-ai-5,70003071502>.

NOTAS

1. Em consonância com o processo de construção do estado brasileiro vigente naquele momento, se até o fim do século XIX, no Império, a descrição da figura de Caxias estava voltada à proteção da “Pátria”, no novo século republicano ele passou a ser definido como o defensor da “Nação” (Gomes 2014).
2. Vale notar que, no imaginário popular, Caxias é mais associado à rigidez do que à flexibilidade, vide frases populares como “Ele é um Caxias”, “Não seja tão Caxias!”.
3. Nesse processo, Souza (2008b, 251) ressalta a diferença de tratamento entre os negros e os demais rebeldes. Em nenhum momento Caxias teria negociado com os negros: “Eram escravos, não decidiam seus destinos”. O papel de Caxias enquanto representante do Império era “devolvê-los a seus donos — esse era um domínio exclusivo do poder privado”.
4. Ministro da Secretaria de Governo da gestão do presidente Bolsonaro (Jan.-Jun./2019).
5. Tais como a ocupação da favela Parque Roquete Pinto e a Operação Rio, em 1994, além das atuações durante a Conferência sobre o Meio Ambiente da ONU (ECO-92), em 1992, e a visita do papa João Paulo II, em 1998.
6. Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) do governo Bolsonaro (Jan./2019-).
7. Quando, a partir de julho de 2017, a segurança pública fluminense passou a estar sob responsabilidade de um interventor militar.
8. A partir de agosto de 2018, por conta do impacto migratório da crise venezuelana.
9. Na Bahia, em 2012, e no Espírito Santo, em 2017, por exemplo.
10. Em relação a essa mesma temática, Rodrigues (2016) destaca a grande similaridade dos conceitos centrais que estruturam os documentos “Rules of Engagement (ROE) for the Military Component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti” e “Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial nº 15/2010)”, os quais descrevem as obrigações, permissões e proibições na atuação dos militares, além de definir o perfil geral dos “atos hostis” e “inimigos” a serem combatidos.
11. Além do cargo de Vice-Presidente e do comando de quase um terço das 21 pastas que compõem sua estrutura de funcionamento, representantes das Forças Armadas também ocupam posições importantes do segundo escalão do governo Bolsonaro. Em fevereiro de 2018, havia 45 oficiais (especialmente do Exército) no primeiro e segundo escalões,

- algo incomum em regimes democráticos e que não era visto no Brasil desde a ditadura militar (1964-1985). Também vale notar que o total de militares da ativa cedidos ao executivo federal cresceu 13,7% nos primeiros seis meses do governo Bolsonaro, na comparação com 2018 (Shinohara 2019; Valente 2019).
12. Em novembro de 2019, Bolsonaro solicitou sua desfiliação do Partido Social Liberal (PSL), permanecendo sem partido ao menos até meados de 2020, devido a entraves junto ao Tribunal Superior Eleitoral para a criação de sua nova legenda, denominada Aliança pelo Brasil.
 13. Outros militares do alto escalão do Exército que atuaram na Minustah e compõem o governo Bolsonaro são: o general Floriano Peixoto (ministro da Secretaria Geral da Presidência), o general Fernando Azevedo e Silva (ministro da Defesa), o general Marco Aurélio Vieira (secretário dos Esportes), o general Edson Pujol (comandante do Exército) e o general Ajax Porto Pinheiro (assessor do presidente do Superior Tribunal Federal).
 14. Por exemplo, quando o deputado Paulo Brossard, em matéria do Jornal do Brasil de 28 nov. 1969 (disponível no acervo do IEB/USP, sob o código JHR-DO59-061), solicitou ao General Médici que este se “apropriasse do exemplo de Duque de Caxias e pacificasse logo o país”. Para Brossard, Médici precisava restabelecer a “comunhão” de uma sociedade que sofria diante da insegurança gerada pelo constante descumprimento das leis, a despeito do caráter mais rígido que elas assumiam. Se assim Médici fizesse “ele teria a glória de ser, como Luís Alves de Lima e Silva [Duque de Caxias], o grande pacificador”.
 15. Ressalta-se que também há veteranos da Minustah no poder Legislativo, tais como o general Sebastião Peternelli, eleito deputado federal pelo PSL e subordinado do general Heleno no Haiti.
 16. Cabe aqui mencionar a gravíssima fala do General Heleno, comentando a declaração do deputado federal Eduardo Bolsonaro de que caberia um novo AI-5 no Brasil, caso houvesse protestos de rua semelhantes aos do Chile. O Gal Heleno disse que “[...] tem que estudar como fazer” (Vargas 2019), insinuando que o governo poderia adotar medida de exceção semelhante àquela que deu origem à pior fase do regime militar. Tal declaração sofreu forte reação do Congresso e de diversos setores da imprensa e da sociedade civil.

PACIFICAÇÃO À BRASILEIRA? O PARADIGMA DE CAXIAS,
A MINUSTAH E O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO

RESUMO

Este artigo aborda o conceito de pacificação, através da atuação de Caxias, patrono do Exército Brasileiro, e do uso de sua imagem pelo presidente Bolsonaro e pelos militares brasileiros na contemporaneidade. Analisa-se, em termos políticos e sociais, o paradigma de Caxias como pacificador do Segundo Império e o que os autores identificam como “pacificação à brasileira”, a partir de intervenções recentes no Haiti e no Rio de Janeiro. A apropriação de Caxias como eixo simbólico para as pacificações contemporâneas remete à identidade do Exército enquanto agente “moderador”, fornecendo indícios para uma agenda de pesquisa baseada na hipótese de uso contemporâneo do paradigma de Caxias no exercício do poder pelo governo Bolsonaro.

Palavras-chave: Duque de Caxias; Pacificação; Exército Brasileiro; Minustah; Bolsonaro.

ABSTRACT

This article analyzes the concept of pacification through the role of Caxias, patron of the Brazilian Army, and the use of his image by President Bolsonaro and the Brazilian military in contemporary times. We analyze, in political and social terms, the paradigm of Caxias as a pacifier of the Second Empire and what the authors identify as “pacification in the Brazilian”, based on recent interventions in Haiti and Rio de Janeiro. The appropriation of Caxias as a symbolic axis for contemporary pacifications refers to the Army’s identity as a “moderating” agent, providing evidences for a research agenda based upon the hypothesis of a contemporary adoption of the Caxias paradigm in the exercise of power by Bolsonaro’s government.

Keywords: Duke of Caxias; Pacification; Brazilian Army; Minustah; Bolsonaro.

Artigos

Os fins e os meios navais no âmbito da Zona Econômica Exclusiva

The ends and naval means in the context of the Economic Exclusive Zone

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 39-61

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75142

ISSN 2358-3932

ÉRICO ESTEVES DUARTE
GUSTAVO HACK DE MOURA

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é a relação dos fins e meios navais no âmbito da Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Desde 1994, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) a relação dos Estados com o ambiente oceânico sofreu uma alteração profunda. Em 1945, o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, fez uma declaração em que reconhecia os recursos do subsolo marítimo em sua plataforma continental como partes da jurisdição desse país. Seguindo os passos iniciais dos Estados Unidos, os países em desenvolvimento começaram a reivindicar territórios além das 12 milhas náuticas habituais, principalmente como zonas de pesca. Na América do Sul, Chile, Equador e Peru, através da Declaração de Santiago, afirmaram sua soberania sobre um território de 200 milhas náuticas — distância extraída da Declaração do Panamá de 1939, a qual estabeleceu zona de neutralidade e segurança ao redor do continente americano. A proposta de criação de ZEEs foi sugerida pelo Quênia, em 1971, ao Comitê Consultivo Afro-Asiático, que, no ano seguinte, oficializou a proposta com a Declaração de Addis Abeba. Apesar da vanguarda dos países em desenvolvimento, é também verdade que no Entreguerras houve tentativas, fracassadas, de codificar o regime de águas territoriais no Segundo Comitê da Conferência de Haia de 1930.

Érico Esteves Duarte – Professor de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor e Mestre em Ciências da Engenharia da Produção (área de concentração Estudos Estratégicos) pela Coppe/UFRJ

Gustavo Hack de Moura – Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No momento das negociações da III Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, duas propostas existiam para a territorialização dos oceanos. As potências marítimas, grupo que englobava, entre outros, Estados Unidos e União Soviética e conseguiu impor seu interesse nas negociações, defendiam que, dentro da nova zona, os Estados usuários das linhas de comunicação marítima mantivessem as mesmas liberdades de navegação e que os Estados costeiros não ganhassem soberania. Já os países em desenvolvimento advogavam por um regime em que os Estados costeiros adquirissem soberania e os Estados usuários mantivessem algumas liberdades (Beckman and Davenport 2012, 5–6).

A CNUDM fez surgir, então, um novo regime, considerado *sui generis* porque não é nem parte do alto-mar, nem território do Estado costeiro, e conta com sua própria moldura legal. (Aguilar 1976, 153). Segundo esse novo regime, o Estado costeiro tem o direito de exploração exclusivo dos recursos, vivos ou não, ali presentes, o que se chamou de direitos soberanos. Em contrapartida, estabelece os deveres de conservação, gestão e utilização sustentável daqueles, através, por exemplo, do estabelecimento de quotas de pesca. Importante, essa gama de responsabilidades e direitos sobre os recursos, instalações e o meio ambiente possibilita que o Estado costeiro tome medidas como embarque, inspeção, apreensão e posterior acusação penal de embarcações infratoras, nacionais ou estrangeiras, na ZEE. Entretanto, conforme o regime, deve-se respeitar usos não econômicos dessa área por navios estrangeiros.

Embora a Convenção tenha apenas formalizado uma mudança que já vinha se estruturando há algum tempo, o fato é que ela definiu novos parâmetros para o uso da força no mar. Conseqüentemente, os Estados passaram a ter a possibilidade de empregar o poder naval a fim de garantir a continuidade da exploração econômica do local. No entanto, existe uma brecha lógica entre o fim político, a exploração econômica da ZEE, e o uso dos meios navais. Aquela consiste na inexistência de uma relação direta entre a atividade-fim destes, o uso da força no mar, e o novo propósito político emergente com as ZEEs. É preciso um novo instrumento conceitual que permita conectar de forma satisfatória os meios navais à exploração das novas zonas marítimas. Till (2018, cap. 11) consagrou a “boa ordem no mar” como o objetivo da atividade policial dos Estados em sua ZEE. Entretanto, esse objetivo é desprendido de um conceito teórico mais amplo capaz de enquadrar a atividade naval para análise. Uma das conseqüências disso é a tentativa de aplicação do termo Comando do Mar para as atividades navais relacionadas à gestão da ZEE.

A definição de Comando do Mar mais difundida ainda é aquela expressa por Corbett (2005, 94), para quem aquele é “nada além do controle das

linhas de comunicação, seja para propósitos comerciais seja para propósitos militares” — veja-se Till (2018) para corroboração dessa definição. Na visão de Corbett, esse controle das linhas de comunicação era relativo, podendo variar no tempo e no espaço em relação ao oponente. Contudo, essa relatividade não impedia a exploração do mar para os fins estratégicos, sendo que não era o Comando do Mar, em si mesmo, que importava, mas a forma como esse Comando servia à guerra sendo travada — em outras palavras, era um meio para um fim (Till 2018, cap. 6). Já Mahan, antes de Corbett, tratou o conceito de forma absoluta, considerando que ou a força naval detém o controle das linhas de comunicação ou o uso estratégico do mar tornava-se problemático e arriscado (Sumida 2001, 102). De fato, para Mahan, a melhor estratégia era a obtenção do Comando do Mar através de uma batalha decisiva; em oposição, por exemplo, à guerra de corsário. Além disso, deter o Comando do Mar fornecia mais que a vitória na guerra; era a condição para a grandeza nacional (Mahan 2007).

O problema é que, tal qual definido por Corbett (2005), sua utilização restringe-se a períodos de guerra e, tal qual manipulado por Mahan (2007), sua aplicação restringe-se a países de marinhas hegemônicas ou grandes potências. Generalizar o conceito e afirmar que todas as marinhas têm o objetivo de obter o Comando do Mar ignora que algumas nações têm objetivos menos ambiciosos em relação aos mares, como, por exemplo, assegurar a continuidade da exploração da pesca e da extração de recursos ou garantir a segurança da navegação em sua costa. Ademais, falar em controle das linhas de comunicação não capta o fator essencial das ZEEs de que a todo esse espaço se concede direitos soberanos e exclusivos para o Estado costeiro — e que toda essa área precisa ser vigiada; diferentemente de linhas de comunicação, que remetem à ideia de controle apenas de pontos nevrálgicos do trânsito de navios.

Diferentemente de autores que tentaram estender o uso de Comando do Mar para missões em tempos de paz (ver, por exemplo, Rubel 2012), e tendo em vista esse problema conceitual e teórico nos estudos marítimos, nosso objetivo principal é realizar um estudo da relação entre os fins e os meios navais no contexto contemporâneo de novas ameaças e de um novo marco jurídico-legal. O argumento desse trabalho é que os conceitos Segurança Marítima e Governança, se combinados, têm, ambos, a profundidade e o alcance necessários para preencher esse vazio da teoria de Estratégia Marítima, abrangendo não só as operações contra atores não-estatais, mas também a defesa da costa e das águas jurisdicionais marítimas contra atores estatais. As contribuições desse trabalho são: i) de nível teórico — a aplicação de um conceito já em voga para concorrer, mas não substituir, o uso de um conceito mais tradicional, inadequado para algumas

das questões contemporâneas; e ii) de nível mais prático — a discussão sobre qual o arranjo de meios mais propenso a entregar os objetivos relacionados à segurança da ZEE.

O artigo segue organizado em quatro seções. Na segunda seção, que segue a essa introdução, será analisado o conceito de Segurança Marítima e as missões a ela relacionadas serão expostas. Na terceira seção, o conceito de Governança será desconstruído nos fatores que o viabilizam. Em ambos os casos, a argumentação será feita através de uma revisão bibliográfica. Na quarta seção, seguirá uma análise dos meios empregados, e de sua organização, para a proteção da ZEE, tendo como base o entendimento sobre Governança da Segurança Marítima, extraído das seções anteriores. Nesse momento, argumentar-se-á que há uma miríade de formas de organização dos meios para a gestão da ZEE que vai além da dicotomia entre marinhas e guardas costeiras. Por fim, o artigo encerra-se com algumas considerações finais sobre as implicações desse argumento.

A AMBIGUIDADE DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA E SUAS MISSÕES

A Segurança Marítima é um conceito que se desenvolveu por duas razões internacionais paralelas. A primeira delas é estrutural e foi apresentada na introdução, isto é, o surgimento de um novo regime para os mares (Bueger 2015a; Basil Germond and Germond-Duret 2016; McNicholas 2008). A segunda razão para a consolidação do termo Segurança Marítima nos Estudos de Segurança Internacional foi a nova realidade estratégica do Ocidente após a Guerra Fria e o impacto de uma nova epistemologia (Feldt 2016, 12–13). Historicamente, Segurança é um termo aplicado prioritariamente para as relações conflituosas interestatais. A expansão horizontal (dimensões da segurança) e vertical (unidade de análise) do termo decorreu da influência da Teoria Crítica nas Relações Internacionais (Buzan and Hansen 2009). Paralelamente, nos anos 1990, os Estados Unidos reviram suas prioridades estratégicas, já que a inexistência de um competidor à altura garantia-lhe o controle das linhas de comunicação contra qualquer adversário. Optou-se, por isso, por uma estratégia de projeção de poder (United States 1994) contra Estados “párias” ou mal governados que pudessem ameaçar a ordem econômica. Em 2001, uma nova mudança ocorreu com os atentados em solo americano. A partir desse momento, o país passou a privilegiar um discurso de cooperação com seus aliados com o objetivo de policiar o sistema econômico contra ameaças à navegação (United States 2007). Nesse contexto, Segurança Marítima tornou-se a defesa do comércio marítimo global, da individualidade humana, de comunidades li-

torâneas e até do meio ambiente marinho contra ameaças primordialmente não estatais relacionadas ao mar (Bruns 2017).

É nesse sentido que a literatura trata Segurança Marítima como um conceito de vários significados. É um conceito central que se relaciona com uma miríade de outros conceitos relacionados ao mar e faz a ponte de relação entre eles (Bueger 2015a). A consequência é que Segurança Marítima é ambígua porque trata simultaneamente de temas conflituosos e cooperativos (Till 2012, cap. 4). Ao mesmo tempo em que alguns aspectos da Segurança Marítima são fatores de atração na estratégia e nas políticas dos Estados, outras questões, como jurisdição e limites de ZEEs, dificultam o comprometimento coletivo. Dito de outra forma, o conceito opõe interesses inclusivos e interesses exclusivos (Klein 2011). Estes dizem respeito a práticas marítimas que beneficiam apenas a um Estado, em detrimento dos demais. Os interesses inclusivos são aqueles em que os problemas são coletivos e sua resolução traz benefícios a todos os Estados. A natureza dos oceanos para o direito internacional, um bem de uso comum, favorece a liberdade dos mares como regime. Pode-se associar, então, os interesses inclusivos com aqueles referentes à liberdade de navegação. Um dos componentes desse interesse é que os oceanos estejam livres de ameaças de todos os tipos, sejam estatais, sejam não estatais.

Entretanto, a cooperação em segurança marítima fica, na prática, dificultada pelas questões exclusivas: a desconfiança de Estados costeiros dos interesses dos demais países prejudicam soluções multilaterais. O avanço de noções de soberania sobre o ambiente marítimo torna mais sensível a ação de outros Estados em território de terceiros. Por exemplo, os Estados Unidos enfrentaram a resistência de Malásia e Indonésia na implantação da Iniciativa Regional de Segurança Marítima em 2004, devido à liberdade que aquele país teria para realizar patrulhas nas águas locais (Ho 2004, 1). Relacionadas às questões de soberania estão as diferentes visões referentes à CNUDM. Alguns países, ciosos em limitar a extensão da atuação dos demais em suas águas, defendem uma interpretação mais frouxa do regime de ZEE, que favorece maior controle sobre a jurisdição marítima. Outros, ou países de reduzida área marítima ou nações com amplo uso marítimo, defendem interpretação mais literal, em que a liberdade de atuação de terceiros nas ZEEs é maior (Holmes 2016).

A literatura tem cada vez mais priorizado o significado inclusivo em detrimento do exclusivo (Speller 2014, 151). Till (2018), por exemplo, cunhou o termo “boa ordem no mar” para contrapor este objetivo com a busca tradicional por poder marítimo. Segundo o autor, existe um grupo de países chamados de “pós-modernos”, notadamente os ocidentais, representados por suas marinhas, que voltam seus esforços estratégicos para a garantia

da segurança da globalização e do sistema econômico global. As marinhas pós-modernas seriam contrapostas às modernas, aquelas voltadas para a política de poder tradicional. Similarmente, Klein (2011) argumentou que enxergar Segurança Marítima como a proteção contra ameaças não-estatais é uma das ferramentas para aprimorar o direito internacional do mar, promovendo interesses inclusivos de liberdade de navegação em detrimento dos exclusivos.

A ideia de que Segurança Marítima é inclusiva, entretanto, é deliberada, visto que a ambiguidade natural do termo não é eliminada. A restrição a ameaças não-estatais não evita que haja conflitos nas formas e nos objetivos referentes ao combate cooperativo. Da mesma forma que estender o Comando do Mar para a totalidade do espectro de missões das forças navais enfraquece o conceito, a divisão binária entre Comando do Mar, relativo às relações interestatais, e Segurança Marítima, relativa às ameaças não estatais, é insuficiente porque não leva em consideração a complexidade política da tarefa de gerir a ZEE. Para nossos fins, portanto, Segurança Marítima abrange um amplo leque de missões. Estas podem ser divididas em três grupos menores: missões de salvaguarda marítima, missões de interdição e missões de Defesa. A Figura 1, a seguir, ilustra as missões de Segurança Marítima e de Comando do Mar.

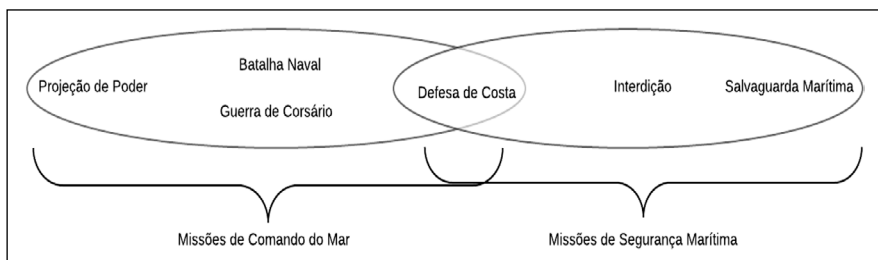


Figura 1 – As missões das forças navais.
 Fonte: elaboração do autor.

O conjunto de ameaças que um Estado enfrenta no mar direciona as missões de suas forças de segurança marítima. Ameaças tradicionais (estatais) podem exigir missões de segurança nacional, seja em caso de guerra, seja quando há competição marítima interestatal. Defesa de Costa é a missão relacionada à Segurança Marítima realizada durante guerras. Considera-se a Defesa de Costa como a missão que interliga o Comando do Mar àquele conceito. Isso porque Defesa de Costa limita-se ao litoral, isto é, à zona territorial marítima; porque, assim como o policiamento marítimo, depende

da realização de patrulhas e vigilância, e porque há coincidência entre os meios necessários para a sua consecução e aqueles necessários ao policiamento — como navios-patrulha, sensores e radares. Defesa da soberania e da jurisdição marítima é outra missão relacionada à Defesa no contexto da Segurança Marítima. Ela diz respeito a incursões de navios militares, navios estatais ou navios privados atuando em consonância com os interesses de seu Estado na ZEE de um terceiro país. Com a formalização das ZEEs, a defesa da soberania e da jurisdição marítima vêm tornando-se cada vez mais frequentes atribuições das forças de segurança marítima.

Em uma espécie de linha divisória entre ameaças à segurança nacional e ameaças criminais está o terrorismo. Este é uma tática que pode ser usada por grupos insurgentes ou, isoladamente, por indivíduos. Os grupos insurgentes possuem objetivos políticos e podem fazer uso, além do terrorismo, de táticas de guerrilha (Murphy 2007, 63). O uso do mar para esses grupos é auxiliar, já que seu objetivo maior só pode ser alcançado em terra. Devido ao seu viés político, o combate às insurgências geralmente fica a cargo de forças militares, cabendo a guardas costeiras e forças paramilitares ou policiais as tarefas de combate e prevenção, como patrulhas e vigilância (Anderson 2010; Bueger, Stockbruegger, and Werthes 2011; Forbes 2017).

As ameaças menos militarizadas iniciam com a consideração do crime organizado no mar. Este é uma organização contínua, com fins de lucro privado por atividades ilícitas, geralmente com o monopólio de alguma mercadoria ou serviço, e uso ou ameaça do uso da força e corrupção como meios para sustentar a permanência das atividades (Albanese 2014, 3; Duarte, Marcondes, and Carneiro 2019). Contra esses grupos realizam-se “Em apoio à imposição da lei, atividades conduzidas para desviar, interromper, atrasar, interceptar, embarcar, deter ou destruir, sob a autoridade legal, navios, veículos, aeronaves, pessoas, cargas e dinheiro.” (United States 2010, 117, tradução nossa). A interdição se materializa com o embarque, a visita, a busca e a captura de pessoas, cargas e embarcações. Como entre as ações ilegais possíveis estão a pirataria, o tráfico de drogas, a pesca ilegal e o contrabando de mercadorias e de pessoas e como essas atividades não são igualmente violentas, são operacionalmente diferentes e podem envolver diretamente pessoas inocentes ou não ameaçadoras, não é possível falar em uma mesma missão de interdição para todas, ainda que todas sejam combatidas pelo policiamento. Assim, são diferentes entre si a proteção dos recursos marítimos (pesca, hidrocarbonetos e infraestrutura), a proteção das fronteiras (imigração, contrabando de mercadorias e tráfico de drogas) e a segurança da navegação (pirataria e terrorismo).

O combate à poluição separa as missões de policiamento de ilícitos, englobadas pela interdição marítima, daquelas de prevenção e resposta

de acidentes, englobadas pela salvaguarda marítima, haja vista que o ato poluente pode ser intencional ou acidental. A poluição é tratada como ameaça à segurança marítima visto que, a fim de que as riquezas marítimas possam ser aproveitadas em todo o seu potencial, precisa-se que o ambiente marinho seja palco de atividades humanas sustentáveis e condizentes com o seu ecossistema.

Missões de salvaguarda marítima lidam com a ameaça de acidentes (Mejia 2002, 28). Essas missões tratam da supervisão do tráfego marítimo, da verificação da adequação de navios a normas nacionais e internacionais, da gestão dos auxílios à navegação, da investigação de acidentes, etc. Uma vez concretizando-se o acidente, as forças de segurança marítima devem ter de realizar missões de busca e salvamento. Como concentram-se na prevenção de acidentes e na resposta a ocorrências, essas missões não se relacionam com o policiamento armado, típico das missões de interdição, mas com atividades que podem ser aproximadas do policiamento administrativo — inspeção, controle, regulação — ou, como a analogia de Germond (2015, 44), com “bombeiros marítimos”, por sua postura de prevenção e resgate.

A GOVERNANÇA COMO CONDIÇÃO PARA A SEGURANÇA MARÍTIMA

A Segurança Marítima, ou boa ordem dos mares, é uma condição para que os Estados alcancem todo seu potencial econômico através da exploração das Zonas Econômicas Exclusivas (Bueger 2015b, 39). Para que um Estado fique livre das ameaças específicas a sua individualidade histórica e geográfica, é preciso que haja o exercício efetivo da governança desse ambiente. Governança é governar sem governo por meio da ação conjunta de atores diversos, estatais ou não (Finkelstein 1995, 369). Portanto, não deve ser confundido com um regime internacional. Aquela ocorre preferencialmente dentro de um regime, mas não necessariamente. Este trata de redes de normas e instituições compartilhadas intersubjetivamente que funcionam como a moldura em que se desenvolvem as ações de todos os atores. Já a governança diz respeito a um “comportamento intencional” orientado para um objetivo (Rosenau 1992, 4). Note-se que não é o mesmo que falar em governo, uma vez que este implica em autoridade central com legitimidade formal, enquanto governança pode acontecer com entendimentos coletivos informais. Nesse sentido é que falar em governança da ZEE é possível, já que a autoridade central não exerce soberania sobre a área — apenas detém os direitos de exploração —, deve levar em consideração uma miríade de atores que transitam no local e, em alguns casos, deve responder ao arcabouço institucional do regime marítimo internacional.

A Governança da Segurança Marítima significa a capacidade de manter a segurança no ambiente oceânico realizando o patrulhamento, a vigilância e a “resposta” — esta última, a aplicação da lei doméstica e internacional (Bateman 2016b, 8). Estas são tarefas complexas graças à transnacionalidade do ambiente, às múltiplas jurisdições que se sobrepõem, à interconectividade das atividades realizadas e à relação estreita entre os acontecimentos em terra e sua reverberação no ambiente marinho (Bueger and Edmunds 2017, 1299–1302). A governança e as missões que a concretizam, vistas acima, podem ocorrer em três níveis: nacional, regional e internacional (Beirão 2017). Na verdade, essa característica em si já torna desafiadora a tarefa de gerir o espaço marítimo (Germond 2018). A ação nacional, se se quer politicamente viável, precisa adequar-se à realidade da região, reconhecendo os interesses de atores vizinhos — e dos Estados-usuários que trafegam por ali. Uma governança internacional de águas regionais é complicada não só pelo tradicional confronto de interesses entre navegação e exploração, mas também pela dificuldade em sustentar-se capacidades de vigilância e resposta por atores extrarregionais sem o comprometimento de atores locais. Por isso, a desconfiança dos atores locais dificulta a coordenação multilateral, haja vista o tradicional confronto político entre Estados costeiros e Estados usuários das linhas marítimas.

A componente basilar sobre a qual assenta-se a governança marítima é a vigilância (Pozo et al. 2010). O conceito que descreve a prática é a Consciência do Domínio Marítimo (MDA, em inglês). Esse termo surgiu com a Guarda-Costeira dos Estados Unidos ainda nos anos 1990, e seu objetivo era integrar o planejamento de operações de busca e salvamento, imposição da lei e de proteção ao meio ambiente (Murphy 2008, 22). Oficialmente, os Estados Unidos descrevem a MDA como “o efetivo conhecimento de tudo associado ao domínio marítimo global que possa impactar a segurança, salvaguarda, economia ou meio ambiente dos Estados Unidos” (United States 2005, ii, tradução nossa).

Importante, o domínio marítimo é composto por “Todas áreas e coisas de, sobre, sob, relacionadas, adjacentes ou fronteiriças a um mar, oceano ou outra hidrovía navegável, incluindo todas as atividades, infraestruturas, pessoas, cargas, navios e outros, relacionados ao mar” (United States 2005, i, tradução nossa). Essa ampla definição imediatamente traz o problema da real viabilidade (e necessidade) de se lidar com uma quantidade de informação dessa monta. É absolutamente necessário que haja a capacidade em se distinguir quais informações constituem ameaça e quais correspondem à normalidade das atividades marítimas (Boraz 2009, 141). Parte da solução está no cruzamento, fusão e análise de dados (Friedman 2009). Isso, que por si só já é um desafio, é tornado ainda mais complexo por agentes

marítimos que não estão dispostos a compartilhar suas informações ou que burlam os sistemas, mascarando ou alterando propositalmente seus dados. Contra isso, a MDA exige redundância na cobertura, para que sistemas que independam da boa vontade de criminosos ou indivíduos mal-intencionados possam compensar sistemas assim dependentes (Murphy 2008, 23). Outra solução é a delimitação geográfica e funcional clara do centro responsável pela coleta de informações, a fim de diminuir a monta de informação disponível (Doorey 2016, cap. 8).

A importância da vigilância e da Consciência de Situação Marítima decorre da centralidade da informação e da inteligência para a gestão das diversas atividades marítimas. De fato, alguns autores afirmam que a MDA nada mais é que a extensão marítima de atividades de inteligência policial para a prevenção de crimes (Doorey 2016, cap. 8). Por isso, a coleta e a disseminação da informação são tão centrais na cooperação em segurança marítima. Como o ambiente marítimo é muito extenso e complexo, um panorama maior dos fatos só é possível graças às práticas de compartilhamento. Entretanto, Bueger (2015c) identifica três desafios a serem superados. Primeiro, a disseminação da informação não pode ignorar os possíveis conflitos entre os atores envolvidos. Segundo, deve-se estabelecer o tipo de informação, o que envolve definir se informações potencialmente sigilosas estão envolvidas. Terceiro, o dado por si só não informa nada; é preciso criar uma interpretação deste (preferencialmente coletiva). Ao acontecer no âmbito cooperativo, o compartilhamento de informações pode diminuir a contradição de, em certos casos, prejudicar a segurança nacional do Estado costeiro. Isso porque, em se tratando de ameaças transnacionais, o interesse comum em combatê-las leva ao ganho coletivo de compartilhamento de informações (Klein 2011, 212). É fundamental a existência de procedimentos regionais de coleta e distribuição de dados e informações relacionados à atividade de navegação, por exemplo. Também é importante que a troca de informações vá além do mundo virtual, contando com agentes físicos capazes de coordenar a troca e a análise dos dados (Boraz 2009, 144).

O patrulhamento e a resposta são as atividades da Governança da Segurança Marítima subsequentes à vigilância. São subsequentes porque ambas necessitam do suporte da vigilância para que possam funcionar efetivamente. O patrulhamento diferencia-se da vigilância por seu caráter de presença, isto é, enquanto essa é realizada por satélites, sensores e eventualmente aeronaves, aquele é realizado por aeronaves e embarcações preferencialmente de forma coordenada e sistemática. Ademais, a vigilância é limitada em sua capacidade de acessar as intenções das embarcações (Ong and Ho 2005). Ela pode mostrar dados que tornem certos navios suspeitos, mas a confirmação só é possível com a presença física de agentes capazes de

investigar a atividade suspeita. Além disso, a presença consequente do patrulhamento é preventiva, no sentido de que serve como medida dissuasora de atividades criminosas. As patrulhas, no entanto, dificilmente abrangem a totalidade do espaço marítimo: em alguns casos a dimensão é um impeditivo; em outros, o custo-benefício não compensa, haja vista que a pouca circulação de embarcações em certas áreas e a distância destas do ambiente terrestre torna-as pouco suscetíveis a atividades ilegais. Por isso, há concentração da atuação da força de segurança marítima: recursos e interesses dos Estados ficam concentrados, assim o patrulhamento pode se concentrar em área reduzida, com eventuais incursões a áreas maiores da ZEE (Morgan 1994, 370). Nesse sentido, a criação de zonas de patrulhamento é um instrumento administrativo útil para a determinação dos pontos de maior interesse ou maior vulnerabilidade (Ong and Ho 2005, 3). Um outro benefício decorrente de zonas de patrulhamento é o impedimento de patrulhas redundantes, quando existe mais de uma entidade com responsabilidades marítimas, que percorrem o mesmo espaço com objetivos individualizados (Bateman 2016b, 163). A delegação de zonas específicas facilita a atribuição das missões.

A resposta é a seqüência natural do patrulhamento, assim que as forças navais responsáveis se deparam com a prática ilegal e confirmam sua ocorrência. A fase da resposta coincide com a interdição marítima, isto é, a aproximação, perseguição, embarque, inspeção, busca e eventual apreensão de embarcações, cargas e pessoas. As regras de engajamento da fase de resposta constituem-se no uso mínimo da força, sendo que esta deve ser usada em situações inevitavelmente necessárias de forma razoável e proporcional (Shearer 1998, 440–41). Naturalmente, a política de uso da força pode variar conforme a natureza da ameaça: forças navais que lidam com piratas ou insurgentes devem esperar maior resistência do que aquelas que lidam com pesca ilegal. Além de uma resposta a ações ilegais nas ZEEs, não se pode perder de vista que essa fase também é uma reação a acidentes marítimos, através de missões de busca e salvamento.

Com essa moldura em mente, pode-se passar para a discussão dos meios para se responder ao questionamento: qual o arranjo de meios mais adequados para a realização dos objetivos estatais referentes à segurança de suas áreas jurisdicionais marítimas?

OS MEIOS NAVAIS EMPREGADOS PARA A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA MARÍTIMA

A entrada em vigor da CNUDM gerou, no século XXI, a definitiva consolidação das guardas-costeiras, dedicadas ao policiamento marítimo (Speller 2014, 150). São forças com pouca uniformidade internacional, já

que o que as unifica conceitualmente são as missões de policiamento no ambiente marítimo doméstico: sua essência está, pois, no objetivo para o qual foi constituída (Paleri 2009, 48). Entretanto, a ideia de que guardas costeiras são as forças de policiamento e marinhas as forças de guerra é uma divisão binária artificial que não corresponde à realidade. Na prática, existem formas variadas de combinação e organização dessas forças, assim como seu inter-relacionamento também é variável (Bateman 2016a; Till 2009). Porque pode envolver a missão de Defesa de Costa, a Governança da Segurança Marítima exige capacidades de defesa que vão além daquelas possuídas por guardas costeiras (Wilson 2016). Contudo, uma vez que aquela se restringe a zonas costeiras, as capacidades necessárias para Projeção de Poder e controle indisputado das linhas de comunicação costeiras, geralmente associadas ao Comando do Mar, não são requisitos para a consecução dos objetivos relacionados à Governança da Segurança Marítima.

Como argumentado, então, as guardas costeiras, da forma como descritas idealmente, são parte importante no que diz respeito à organização dos meios navais para a gestão da segurança marítima, mas não são as únicas possibilidades. Para identificar as possibilidades de organização, parte-se da proposta de Till (2009, 315–18), que vislumbrou quatro modelos de conformação institucional para realização das missões de segurança marítima, conforme a Figura 2, a seguir.

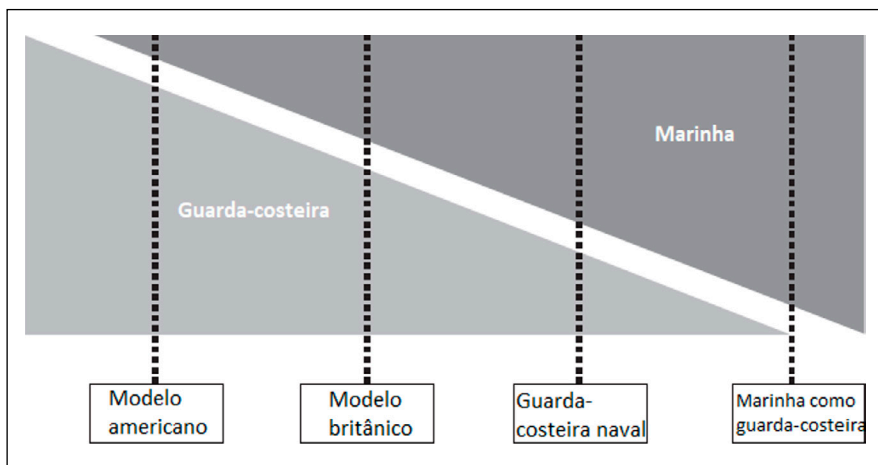


Figura 2 – Os modelos de organização das forças de segurança marítima, segundo Geoffrey Till.

Fonte: adaptado de Till (2009, 315).

Os modelos variam no grau de envolvimento das marinhas em missões de Segurança Marítima. Em um extremo, as guardas-costeiras são responsáveis por quase a totalidade das atividades de gestão da segurança. Esse modelo, que distingue claramente a guarda-costeira da marinha, é baseado na Guarda-Costeira dos Estados Unidos. A marinha fica responsável pela Projeção de Poder e controle de linhas de comunicação distantes, enquanto a guarda costeira monopoliza o policiamento.

Geoffrey Till chamou de modelo britânico aquele em que não existe uma única agência responsável pelas funções de segurança marítima. Nele, as marinhas e outras forças militares podem controlar boa parte dos ativos utilizados para atividades de patrulhamento, e outras agências complementam as tarefas. Nesses casos, não existe uma guarda-costeira propriamente dita, mas um conjunto de forças que atuam de forma independente em missões policiais. É possível, nessas situações, a existência de agências civis responsáveis por inspecionar navios de pesca; forças aduaneiras, principalmente portuárias; algum tipo de ramificação marítima das forças de segurança pública e agências exclusivamente para a salvaguarda da navegação. Embora o autor faça a apologia a esse modelo, por esse ser o modelo britânico, a pulverização das funções de guarda-costeira gera o risco de duplicação de atividades e gastos desnecessários, como o patrulhamento duplo de uma mesma área com objetivos diferentes (Bateman 2005, 15). Em um terceiro modelo, de guardas-costeiras navais, a marinha passa a ganhar proeminência decisória na gestão marítima quando a agência ou serviço responsável possui existência própria, mas é subordinada organizacionalmente à marinha. Finalmente, no extremo oposto ao modelo americano, a marinha detém o controle da segurança marítima quando cumpre todas as funções de guardas-costeiras. Podem ser marinhas que se dividem entre o Comando do Mar e a Segurança Marítima ou marinhas que atuam exclusivamente na gestão da ZEE (Mière 2014).

Partindo de Till (2009), Bateman (2016a) também construiu modelos de organização, embora seu modelo seja mais direcionado a compreender o grau de centralização das forças de segurança marítima do que necessariamente a relação entre a agência civil e a marinha. Em um modelo de *agências únicas* pode haver uma marinha que realize tanto missões bélicas quanto missões policiais ou, em países pequenos, exclusivamente uma marinha ou uma guarda-costeira que realize missões policiais. O modelo de *agências separadas*, mais comum em países grandes, traz uma marinha convivendo com uma guarda-costeira, que pode ser mais ou menos militarizada. Por fim, o modelo *híbrido* corresponde a situações em que a marinha compartilha as missões com a guarda-costeira, e esta pode não ser centralizada, mas pulverizada em mais de uma agência.

É preciso chamar a atenção para alguns aspectos. As forças que realizam as missões de Segurança Marítima variam em termos de sua centralização. Quanto maior o interesse geopolítico de um país, maior a tendência de centralização e de concentração das missões de Governança da Segurança Marítima nas guardas costeiras (Bateman 2016a). Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que países com questões de segurança mais proeminentes tenderão a ter marinhas mais voltadas para o controle das linhas de comunicação e para a projeção de poder. Por isso, veem na criação de guardas costeiras uma possibilidade de liberar-se de tarefas menores. A Ásia-Pacífico vê, nos últimos anos, países relativamente pequenos, como o Vietnã, criarem forças desse tipo porque a geopolítica dessa região impele que marinhas sejam voltadas para o combate (Mière 2011; Becker-Weinberg 2016). A pulverização tende a acontecer com países onde o dilema de segurança não é tão intenso e forças de cunho auxiliar à marinha não sejam imperiosas. Exemplos nesse sentido são Canadá e Reino Unido (Edmonds 2016). Nesses casos, não existe uma guarda costeira centralizada, mas um conjunto de forças que atuam de forma independente em missões policiais. É possível, nessas situações, a existência de agências civis responsáveis por inspecionar navios de pesca; forças aduaneiras, principalmente portuárias; algum tipo de ramificação marítima das forças de segurança pública e agências para a salvaguarda da navegação. O risco é que haja sobreposição de patrulhamento, ou seja, a realização de patrulhas por forças diferentes com objetivos diferentes em uma mesma área, gerando custos desnecessários.

O segundo ponto é o grau de militarização das forças de segurança marítima (Lutterbeck 2004). Se marinhas realizam as missões, pode-se concluir que a gestão da segurança marítima como um todo será militarizada, e isso é ainda mais intenso se essas marinhas também tiverem funções de defesa de costa ou projeção de poder. O problema nesse viés é que as ZEEs não se configuram como áreas de soberania e seu regime corresponde ao de águas internacionais. Assim, o contato com navios estrangeiros com o uso de navios de guerra pode ser diplomaticamente bastante problemático. Entretanto, a militarização das forças de Segurança Marítima também ocorre com guardas costeiras e agências civis (L. J. Morris 2017; Mière 2011). Em um extremo, elas podem estar subordinadas ao Ministério da Defesa — configurando-se como serviços militares — ou a outras forças paramilitares (L. J. Morris 2018). Ademais, mesmo sob o guarda-chuva civil podem ser militarizadas em seus costumes, reproduzindo a cultura militar.

Outro ponto da organização dos meios é a difícil diferenciação institucional entre guardas costeiras e polícias marinhas (Paleri 2009). Esta última geralmente é o ramo marítimo de forças policiais e é paramilitar quan-

do deriva de gendarmarias — também chamadas de forças constabulares (França 2018). Também guardas costeiras podem ser vinculadas a forças terrestres e paramilitares. Entretanto, polícias marinhas apresentam um alcance geográfico limitado e, tendo em vista a segurança da ZEE, são insuficientes, por si só, para esse objetivo (Button et al. 2008). Geralmente realizam apenas a garantia da lei e da ordem em hidrovias internas ou costeiras. Nesse sentido, empiricamente existe alguma distinção entre guardas costeiras e polícias marinhas, as últimas sendo mais capazes em termos de plataformas navais e mais demandadas em termos de missões. Conceitualmente, portanto, a diferenciação pode ser útil para a análise porque informa as capacidades de Governança da Segurança Marítima.

A execução por marinhas das missões de Governança da Segurança Marítima relacionadas a ameaças não estatais, ou seja, as missões de interdição e salvaguarda marítima, guarda alguns problemas operacionais. As marinhas são forças criadas para a condução da guerra. Como tal, o treinamento esperado de seus soldados e oficiais envolve o exercício de tarefas e de técnicas que serão reproduzidas em situação caótica com curto tempo para reflexão. A atividade de aplicação da lei, por sua vez, envolve um conjunto de conhecimentos e habilidades que pouco convergem com aqueles requisitados pelo ambiente da guerra. Assim, o uso de soldados para o policiamento marítimo pode acarretar dois problemas opostos: ou o soldado aplicará o treinamento militar de forma inapropriada contra criminosos civis ou o treinamento em operações de Segurança Marítima o tornará deficiente na execução das tarefas militares (Antonio 2018).

Nessa mesma linha, essas atividades apresentam plataformas navais e armamentos específicos para suas missões. O caráter da guerra moderna, baseado nas tecnologias da informação e nos mísseis, elevou em muito a sofisticação dos equipamentos e dos sistemas. Não só o treinamento, conforme mencionado acima, tornou-se mais demandante, como os custos para a aquisição de tais meios aumentaram consideravelmente (Till 2009, 122). Contudo, a utilidade de equipamentos altamente complexos restringe-se a grandes marinhas e conflitos de alta intensidade entre grandes potências. Forças de segurança marítima que atuem sob a Governança da Segurança Marítima não possuem requisitos operacionais por tecnologia de ponta, mesmo com a missão de Defesa de Costa. Por isso, o uso de grandes navios embarcados com sistemas tecnologicamente avançados não é nem financeiramente sustentável nem defensável aos olhos da opinião pública.

Além disso, a interação entre os atores na ZEE vai inevitavelmente transmitir alguma mensagem: Estados podem protestar diplomaticamente com a demonstração excessiva e desnecessária de força seja contra navios militares que trafegam pacificamente seja contra navios civis, criminosos

ou não (Mière 2014). Então, se uma marinha deseja adequar seus meios ao contexto da ZEE, será preciso optar por navios relativamente menores conhecidos como navios-patrolha, com armas de pequeno calibre e velocidade mais elevada — especificação técnica condizente com a possível perseguição a embarcações velozes (Willett 2018). Isso conduz à necessidade de, mais cedo ou mais tarde, haver uma escolha pela marinha sobre qual seu perfil desejado — marinha de projeção de força com delegação do policiamento marítimo para outra força nacional, ou marinha com capacidades de defesa e policiamento da costa. Naturalmente, surge aí um dilema estratégico e orçamentário, visto que mesmo marinhas de países desenvolvidos têm dificuldade em cobrir todo o leque de missões (Till 2018).

A respeito do arcabouço legal que envolve as atividades das marinhas, a complexidade dos objetivos de Segurança Marítima e de Comando do Mar torna proibitiva a delegação de tarefas tão divergentes a um mesmo oficial ou soldado. Desde o surgimento da CNUDM, as possibilidades legais são tantas em contextos geográficos (por exemplo, sobreposição de ZEEs) e humanos (diferenciação entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes) tão individuais que o conjunto de conhecimentos técnicos-legais para essas questões dificilmente pode ser tratado em conjunto com o direito da guerra naval (Bateman 2011). É preciso que cada arcabouço legal seja distribuído em agentes especializados. Outra questão legal lida com as limitações constitucionais do uso de militares em operações de policiamento, já que o uso de militares contra civis pode ter implicações sociais e políticas (Antonio 2018).

CONCLUSÃO

O trabalho procurou questionar a generalização do termo Comando do Mar, entendido como projeção de poder, à totalidade dos países e de suas forças navais. Algumas nações, por limitações geográficas, políticas ou econômicas, têm interesses que se restringem à segurança e defesa de suas ZEEs ou áreas costeiras. A consequência é que o conjunto de missões e cenários de emprego tornam-se mais limitados em termos de uso da força. Para contemplar essas situações usou-se o conceito de Governança da Segurança Marítima, cujas missões variam da defesa de costa, em um extremo, à salvaguarda marítima em outro. A aplicação de Governança da Segurança Marítima serve justamente para redimensionar o conjunto de objetivos de algumas nações no ambiente marítimo.

Assim, a discussão coloca em questão quais os meios realmente necessários para a consecução desses objetivos. Em suma, o intuito é reconhecer que, dados os recursos escassos, as forças de segurança e defesa precisam ater-se à consecução de objetivos nacionais, com as ameaças e as ambi-

ções nacionais servindo de parâmetro. Países com rivalidades interestatais claras, principalmente grandes potências, tendem a constituir marinhas e guardas costeiras com delimitações mais claras. Países pequenos, guardas costeiras ou marinhas que atuam como guardas costeiras. Países ou sem rivalidades claras ou sem recursos financeiros abundantes precisam encontrar, dentre as possibilidades vistas acima, quais arranjos servem melhor a seus propósitos. Como visto, o uso de capacidades e soldados preparados para o conflito de alta intensidade no policiamento marítimo apresenta uma série de problemas. Guardas costeiras têm se apresentado como as forças do policiamento marítimo por excelência, amalgamando os equipamentos adequados e o conhecimento necessário. Cabe salientar que existem modelos diversos de organização dessas forças e que sua constituição não se configura necessariamente como uma afronta à existência das marinhas no arcabouço institucional de um país. Ambas podem coexistir em um arranjo cooperativo que integre o policiamento marítimo com a defesa da costa e da soberania sobre o território marítimo.

A Defesa, por meio da missão de Defesa de Costa, é componente importante da Governança da Segurança Marítima. Onde não há recursos para a concepção de duas forças marítimas, a opção por capacidades suficientes de Defesa de Costa — como mísseis antinavio, radares, artilharia costeira, submarinos convencionais, entre outros — associada a capacidades de policiamento — pessoal treinado, navios-patrolha oceânicos — e um arcabouço de cooperação com os demais países da região pode substituir a noção de marinhas altamente tecnológicas e voltadas para o controle do alto-mar. Por isso, a proposição desse conceito não equivale a diminuir a importância da marinha frente às guardas costeiras. Pelo contrário, marinhas seguem sendo peças-chave na gestão dos oceanos. Contudo, cabe reconhecer a necessidade de reorganização das capacidades navais frente a novos objetivos para que se redimensione a atuação de marinhas e outras forças marítimas.

REFERÊNCIAS

Aguilar, Andrés. 1976. "Introductory note". *Working papers of the Plenary*. New York. http://legal.un.org/docs/?path=../diplomaticconferences/1973_los/docs/english/vol_5/a_conf62_wp8_rev1_part3.pdf&lang=E.

Albanese, Jay S. 2014. *Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime*. 7. ed. Londres: Anderson.

Anderson, Elliot A. 2010. "It's a Pirate's Life for Some: The Development of an Illegal Industry in Response to an Unjust Global Power Dynamic". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 17, no. 2: 319–39.

Antonio, Roberta Lopes da Cruz. 2018. “Desafios da Marinha do Brasil na promoção da segurança nacional: reflexos de uma crise nacional multidimensional”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 24, no. 1: 148–77. <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/664>.

Bateman, Sam. 2005. “Maritime ‘Regime’ Building”. In *The Best of Times, the Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific*, edited by Joshua Ho and Catherine Raymond, 259–275. Singapore: World Scientific.

_____. 2011. “Solving the ‘Wicked Problems’ of Maritime Security: Are Regional Forums up to the Task?”. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 33, no. 1: 1–28. <https://muse.jhu.edu/article/436965>.

_____. 2016a. “Managing Maritime Affairs: The Contribution of Maritime Security Forces”. In *International Order at Sea: How It Is Challenged. How It Is Maintained*, edited by Jo Inge Bekkevold, and Geoffrey Till, 261–82. Londres: Springer.

_____. 2016b. “Maritime security governance in the Indian Ocean region”. *Journal of the Indian Ocean Region* 12, no. 1: 5–23.

Becker-Weinberg, Vasco. 2016. “Improving Maritime Safety and Security in the South China Sea”. In *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*, edited by Joachim Krause, and Sebastian Bruns, 58–76. New York: Routledge.

Beckman, Robert, and Tara Davenport. 2012. “The EEZ Regime: Reflections after 30 Years”. In *LOSI Conference Papers*. Seul: Law of the Sea Institute, Berkeley.

Beirão, André Panno. 2017. “Why Not Eminently Maritime UN Peacekeeping Operations?”. *Contexto Internacional* 39, no. 2: 245–62. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390200003>.

Boraz, Steven C. 2009. “Maritime Domain Awareness: Myths and Realities”. *Naval War College Review* 62, no. 3: 137–46. <https://search.proquest.com/docview/205943026/abstract/4682A16A1DF04A87PQ/1>.

Bruns, Sebastian. 2017. *US Naval Strategy and National Security: The Evolution of American Maritime Power*. 1. ed. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Bueger, Christian. 2015a. “What is maritime security?”. *Marine Policy* 53: 159–65.

_____. 2015b. “Learning from piracy: future challenges of maritime security governance”. *Global Affairs* 1, no. 1: 33–42. <https://doi.org/10.1080/23340460.2015.960170>.

_____. 2015c. “From Dusk to Dawn? Maritime Domain Awareness in Southeast Asia”. *Contemporary Southeast Asia* 37: 157–82. <https://doi.org/10.1355/cs37-2a>.

Bueger, Christian, and Timothy Edmunds. 2017. “Beyond Seablindness: A New Agenda for Maritime Security Studies”. *International Affairs* 93, no. 6: 1293–311. <https://doi.org/10.1093/ia/iix174>.

Bueger, Christian, Jan Stockbruegger, and Sascha Werthes. 2011. “Pirates, Fishermen and Peacebuilding: Options for Counter-Piracy Strategy in Somalia”. *Contemporary Security Policy* 32, no. 2: 356–81. <https://doi.org/10.1080/13523260.2011.590359>.

Button, Robert, Irv Blickstein, Laurence Smallman, David Newton, Michele Poole, and Michael Nixon. 2008. *Small Ships in Theater Security Cooperation*. Monographs, National Defense Research Institute. <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG698.html>.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Corbett, Julian. 2005. *Some principles of maritime strategy*. [s.l.]: Project Gutenberg. http://www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h.htm#Page_91.

Doorey, Tymothy. 2016. “Maritime Domain Awareness”. In *Global Responses to Maritime Violence: Cooperation and Collective Action*, edited by Paul Shemella, chap. 8. Stanford, California: Stanford Security Studies. Kindle.

Duarte, Érico, Danilo Marcondes, and Camilo Carneiro. 2019. “Facing the Transnational Criminal Organizations in the South Atlantic”. In *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*, 11–40. Cham: Palgrave Macmillan.

Edmonds, Graham. 2016. *Protection of the UK's EEZ and Territorial Seas: Does the Government care?* UKNDA Discussion Paper. Portsmouth: National Defence Association. <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/UKNDA%20EEZ%20and%20Territorial%20Seas.pdf>.

Feldt, Lutz. 2016. “The Complex Nature of Today’s Maritime Security Issues”. In *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*, edited by Joachim Krause, and Sebastian Bruns, 11–26. New York: Routledge.

Finkelstein, Lawrence S. 1995. “What Is Global Governance?”. *Global Governance* 1, no. 3: 367–72. <http://www.jstor.org/stable/27800120>.

Forbes, Glenn. 2017. “Replicating Success? A Military Response to Maritime Piracy, the Somalia Experience”. In *Militarised Responses to Transnational Organised Crime: the War on Crime*. New York: Palgrave Macmillan.

França, Rafael. 2018. “Por uma nova gestão securitária de fronteiras no Brasil: riscos e desafios”. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Friedman, Norman. 2009. *Network-Centric Warfare: How Navies Learned to Fight Smarter Through Three World Wars*. Annapolis, Md.: Naval Institute Press.

Germond, Basil. 2015. *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*. [s.l.]: Palgrave Macmillan UK.

_____. 2018. “Clear Skies or Troubled Waters: The Future of European Ocean Governance”. *European View* 17, no. 1: 1–8. <https://doi.org/10.1177/1781685818761594>.

Germond, Basil, and Celine Germond-Duret. 2016. “Ocean governance and maritime security in a peaceful environment: The case of the European Union”. *Marine Policy* 66 (April): 124–31. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.01.010>.

Ho, Joshua. 2004. “Operationalising The Regional Maritime Security Initiative”. IDSS Commentaries. Singapore: Rajaratnam School of International Studies. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/614-operationalising-the-regional/#.XU3pnuhKjIV>.

Holmes, Caitlyn. 2016. “Indian Ocean Security: Developments in Ocean Law, Trade, and Resources”. In *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*, edited by Joachim Krause, and Bruns, 88–102. New York: Routledge.

Klein, Natalie. 2011. *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press.

Lutterbeck, Derek. 2004. “Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”. *Cooperation and Conflict* 39, no. 1: 45–68. <https://doi.org/10.1177/0010836704040832>.

Mahan, Alfred T. 2007. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*. [s.l.]: Project Gutenberg. <http://www.gutenberg.org/ebooks/13529>.

McNicholas, Michael. 2008. *Maritime Security an Introduction*. Amsterdam; Boston: Elsevier/Butterworth Heinemann.

Mejia, Maximo. 2002. “Defining Maritime Violence and Maritime Security”. In *Maritime Violence and Other Security Issues at Sea*, edited by Proshanto K. Mukherjee, Maximo Mejia, and Gotthard M. Gauci. Malmo: WMU Publications.

Mière, Christian Le. 2011. "Policing the waves: Maritime paramilitaries in the Asia-Pacific". *Survival* 53, no. 1: 133–146.

_____. 2014. *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges*. 1. ed. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.

Morgan, Joseph R. 1994. "Constabulary Navies in the Pacific and Indian Oceans". *Ocean Yearbook Online* 11, no. 1: 368–83. <https://doi.org/10.1163/221160094X00212>.

Morris, Lyle J. 2017. "Blunt defenders of sovereignty: the rise of coast guards in East and Southeast Asia". *Naval War College Review* 70, no. 2: 75–113.

_____. 2018. "China Welcomes Its Newest Armed Force: The Coast Guard". *War on the Rocks*, 4 de abril de 2018. <https://warontherocks.com/2018/04/china-welcomes-its-newest-armed-force-the-coast-guard/>.

Murphy, Martin N. 2007. "The Blue, Green, and Brown: Insurgency and Counter-insurgency on the Water". *Contemporary Security Policy* 28, no. 1: 63–79. <https://doi.org/10.1080/13523260701240351>.

_____. 2008. "Lifeline or Pipedream? Origins, Purposes, and Benefits of Automatic Identification System, Long-Range Identification and Tracking, and Maritime Domain Awareness". In *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*, edited by Rupert Herbert-Burns, Sam Bateman, and Peter Lehr, 13–28. London: CRC press.

Ong, Graham, and Joshua Ho. 2005. *Maritime Air Patrols: The New Weapon Against Piracy in the Malacca Straits*. IDSS Commentaries. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/731-maritime-air-patrols-the-new/#.WpiUZGrwbIV>.

Paleri, Prabhakaran. 2009. *Coast guards of the world and emerging maritime threats*. Tokyo: Ocean Policy Research Foundation.

Pozo, Fernando, Anthony Dymock, Lutz Feldt, Patrick Hebrard, and Ferdinando Monteforte. 2010. *Maritime surveillance in support of CSDP*. The Wise Pen Final Report to EDA Steering Board. Bruxelles: European Defense Agency. https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2010/04/25/Wise_Pen_Team_report_on_Maritime_Surveillance_MARSUR.

Rosenau, James. 1992. "Governance, Order, and Change in World Politics". In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, edited by James N. Rosenau, and Ernst-Otto Czempiel, 1–29. Cambridge: Cambridge University Press.

Rubel, Robert C. 2012. "Command of the sea: an old concept resurfaces in a new form". *Naval War College Review* 65, no. 4: 21.

Shearer, Ivan. 1998. "The Development of International Law with Respect to the Law Enforcement Roles of Navies and Coast Guards in Peacetime". *International Law Studies* 71, no. 1: 429–53.

Speller, Ian. 2014. *Understanding Naval Warfare*. New York: Routledge.

Sumida, Jon. 2001. "New insights from old books: The case of Alfred Thayer Mahan". *Naval War College Review* 54, no. 3: 100–111.

Till, Geoffrey. 2009. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. 2. ed. Abingdon: Routledge.

_____. 2012. *Asia's Naval Expansion: An Arms Race in the Making?* London: Routledge.

_____. 2018. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. 4. ed. London; New York: Routledge.

United States. 1994. "Forward... From The Sea". Washington D.C. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a338561.pdf>.

_____. 2005. "National plan to achieve Maritime Domain Awareness". Washington D.C. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD_MDAPlan_0.pdf.

_____. 2007. "A cooperative strategy for the 21st Century". Washington D.C. <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.

_____. 2010. "Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms". https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf.

Willett, Lee. 2018. "Strength on the Surface". *Asian Military Review* (May). <https://asianmilitaryreview.com/2018/05/strength-surface-frigates-destroyers/>.

Wilson, Brian. 2016. "The Complex Nature of Today's Maritime Security: why whol-of-government frameworks matters". In *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*, edited by Sebastian Bruns, and Joachim Krause, 153–65. Cambridge; New York: Routledge.

OS FINS E OS MEIOS NAVAIS NO ÂMBITO DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

RESUMO

O objetivo do trabalho é estudar a relação dos fins e meios navais no âmbito da Zona Econômica Exclusiva. O argumento é de que a Governança da Segurança Marítima é um conceito melhor do que Comando do Mar para explicar o uso da força nessas áreas marítimas e que as forças navais precisam se reorganizar para atender às novas demandas de segurança.

Palavras-chave: Zona Econômica Exclusiva; Governança; Segurança Marítima; Guarda-Costeira.

ABSTRACT

The goal of the present paper is to study the relationship between the ends and naval means in the context of the Exclusive Economic Zone. The argument is that Maritime Security Governance is a better concept than Command of the Sea to explain the use of force in these maritime areas and that naval forces need to reorganize to meet the new security requirements.

Keywords: Exclusive Economic Zone; Governance; Maritime Security; Coast Guard.

O terrorismo ocorrido na América do Sul durante o século XXI

The terrorism that occurred in South America during the XXI century

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 63-92

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75144

ISSN 2358-3932

ANSELMO OLIVEIRA RODRIGUES
MARCO AURÉLIO VASQUES SILVA

INTRODUÇÃO

O início do século XXI ficará marcado por toda a história como um divisor de águas na percepção do terrorismo como ameaça efetiva a um Estado (Reyes 2018). Os atentados ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 em solo americano marcaram uma virada na história da segurança e das relações internacionais, na medida em que os mesmos foram orquestrados contra os Estados Unidos da América (EUA), a única potência hegemônica existente no planeta desde o final da Guerra Fria (Souza 2014). Mas a singularidade desses ataques não ficou restrita somente a esse aspecto. Sob a autoria da *Al-Qaeda*,¹ os atentados ocorreram de forma simultânea em diferentes partes do território continental estadunidense, acarretando dezenas de milhares de vítimas, muitas delas em caráter fatal. Em Nova Iorque, os ataques tinham como objetivo as torres que compunham o complexo empresarial do *World Trade Center*, símbolo da economia dos EUA. Ao mesmo

Anselmo Oliveira Rodrigues – Tenente-Coronel de Infantaria do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares – ECEME. Curso de Comando e Estado-Maior do Exército. Pós-graduação em Segurança e Defesa – Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos do Chile. Pós-graduação em estudos afrolatinoamericanos – Universidade de Harvard (em andamento). Graduação em Ciências Militares – AMAN. Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Membro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Membro da Associação Internacional de Estudantes de Ciência Política (IAPSS). Pesquisador do Laboratório de Estudos de Defesa (LED). Analista na Linha de Defesa do Núcleo de Estudos Estratégicos em Segurança e Defesa da Universidade Federal de São Carlos (NEEDS/UFSCAR).

Marco Aurélio Vasques Silva – Major de Artilharia do Exército Brasileiro. Graduado em Ciências Militares – AMAN. Possui o curso de Comando e Estado-Maior do Exército. Mestre em Ciências Militares. Atualmente trabalha junto ao Centro de Estudos Políticos e Estratégicos na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

tempo, em Washington, os ataques foram direcionados às instalações do Pentágono, sede da cúpula do poder militar norte-americano.

Tais ataques chamaram a atenção da comunidade internacional para o perigo que determinados grupos representavam para os Estados e, imediatamente, a União Europeia, a Rússia e vários países do globo se solidarizaram e prestaram ajuda aos norte-americanos. A resposta do governo dos EUA face aos atentados ocorridos em 11 de setembro mobilizou todos os setores da sociedade norte-americana e foi oficializada por meio da declaração unilateral emitida pelo presidente *George W. Bush*, intitulada de Guerra ao Terror (Pacheco 2015). As consequências desse pronunciamento produziram efeitos nos mais variados campos do poder e fez com que a ameaça terrorista passasse a ser a mais alta prioridade na agenda de segurança do governo norte-americano (Ferreira 2014).

Com foco centrado em desmantelar a *Al Qaeda*, os norte-americanos descobriram que o grupo era altamente internacionalizado. Ou seja, com o mundo globalizado e altamente interconectado, descobriu-se que o terrorismo do século XXI possuía uma estrutura que não respeitava os limites fronteiriços e apoiava-se numa complexa rede clandestina onde circulava venda ilegal de armamentos, narcotráfico, diamantes e outros ilícitos (Rodrigues and Migon 2019). Dessa forma, os norte-americanos se lançaram pesadamente no combate ao comércio ilegal de armas, ao narcotráfico e a determinados Estados, que forneciam suporte para esses grupos. Foi com base nesses argumentos que se deu, à revelia da Organização das Nações Unidas (ONU), a investida estadunidense no Afeganistão em 2001 e a invasão no Iraque em 2003.

Localizada na esfera de influência estadunidense, a região sul-americana não ficou imune à política implementada pelo principal mandatário norte-americano e reagiu à sua maneira diante da mudança de patamar alcançada pela ameaça terrorista no alvorecer do século XXI. Se, por um lado, não há registro de guerras entre Estados sul-americanos nos últimos cem anos (Battagliano 2012), por outro lado, a região tem sido palco para atuação de atores que desestabilizam o continente, tais como grupos guerrilheiros, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC²), o narcotráfico e o envolvimento de grupos extremistas islâmicos, como o *Hezbollah*,³ em ilícitos transnacionais na tríplice fronteira do cone sul — Brasil, Argentina e Paraguai (Villa 2014). Esse cenário fez com que a região presenciasse diversos confrontos curtos e moderados envolvendo esses atores e os Estados sul-americanos nos últimos anos, situação que permite inferir que a não ocorrência de conflitos interestatais não significa exatamente a ausência de conflitos e fricções no continente sul-americano e nem tampouco o qualifica como uma zona de paz (Franchi, Migon, and Villareal 2017).

Levando-se em consideração essas questões, surge a seguinte pergunta: em que medida a atividade terrorista se fez presente no continente sul-americano durante o século XXI e quais foram seus efeitos para a segurança dos Estados da região?

Com o intuito de responder a essa pergunta, esse artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é realizada uma ambientação sobre o tema em pauta, ao mesmo tempo em que se apresenta o objetivo de pesquisa. Na sequência, são definidos a taxionomia empregada, o recorte temporal utilizado, a delimitação territorial adotada, o *think tank* escolhido para a coleta e análise dos dados, bem como o conceito de terrorismo adotado nessa pesquisa. Em seguida, é feito um estudo acerca da evolução desse fenômeno desde a sua origem até os dias atuais. Posteriormente, é realizado um debate acerca das percepções existentes sobre o que venha a ser o terrorismo na esfera acadêmica, no âmbito dos Estados e no seio de algumas instituições. Na sequência, é feito um mapeamento da atividade terrorista ocorrida no continente sul-americano entre 2001 e 2018, destacando os casos em que houve maior incidência desse fenômeno. Na parte final, realizam-se algumas considerações sobre os efeitos do terrorismo para os países sul-americanos.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa analisa a ocorrência do terrorismo na América do Sul durante o século XXI, mais precisamente os atentados terroristas ocorridos entre o ano de 2001 e 2018, e os efeitos causados para a segurança dos Estados sul-americanos. Tal recorte histórico foi concebido pois os eventos ocorridos no dia 11 de setembro de 2001, nos EUA, provocaram a ascensão do terrorismo no cenário mundial a outro patamar, gerando reflexos em todos os países do sistema internacional.

Um estudo realizado pela Universidade da *Pensylvania*, nos EUA, apontou a existência de 8.248 *think tanks* em funcionamento no mundo no ano de 2018 (McGann 2019). Logo, tão importante quanto estabelecer um recorte temporal é escolher uma fonte adequada para a coleta dos dados. Tendo em vista essa realidade, a presente pesquisa optou por coletar os dados referentes à prática terrorista na base de dados conhecida como *Global Terrorism Database* (GTD), da Universidade de *Maryland*, nos EUA. A escolha pela GTD está apoiada em dois aspectos: 1) a regularidade na emissão de seus relatórios (confirmada pela publicação anual de seus estudos); e 2) o tempo em que a mesma está debruçada sobre o assunto (este banco de dados registra e classifica os dados de todos os atentados terroristas ocorridos no planeta desde o ano de 1970) (GTD 2018).

Essa pesquisa adotou o conceito de terrorismo contido na *Global Terrorism Database*, que define ataque terrorista como sendo a ameaça ou uso real de força e violência ilegais por um ator não estatal e que tem como objetivo alcançar uma meta política, econômica, religiosa ou social através do medo, coerção ou intimidação (GTD 2018). De acordo com a GTD, para um incidente ser considerado como um ataque terrorista, o mesmo deve satisfazer os seguintes critérios:

Quadro 1
Critérios para um incidente ser tipificado como ataque terrorista
pela GTD

Seis critérios

- 1º - O incidente deve ser intencional
- 2º - O incidente deve acarretar algum nível de violência ou ameaça imediata de violência
- 3º - Os autores devem ser atores não estatais
- 4º - O ato deve ter como objetivo atingir uma meta política, econômica, religiosa ou social
- 5º - O ato deve coagir, intimidar ou divulgar alguma mensagem para um público maior
- 6º - O ato deve estar fora do contexto de atividades da guerra

Fonte: elaboração própria, com base no *Global Terrorism Database* 2018.

Ou seja, a *Global Terrorism Database* analisa os incidentes que ocorrem no mundo e somente os incluem em sua base de dados se estes atenderem a todos os seis critérios listados no Quadro 1. Dessa forma, essa pesquisa analisou os dados levantados na *Global Terrorism Database* sob a perspectiva geopolítica. Acredita-se que, assim procedendo, foi possível compreender melhor acerca da manifestação do terrorismo na região e os efeitos causados sobre a segurança e defesa dos países sul-americanos.

A EVOLUÇÃO DO TERRORISMO

Por mais representativo que seja o evento ocorrido no dia 11 de setembro de 2001, o terrorismo não é algo novo e nem tampouco se encontra isolado no momento histórico. Na verdade, nota-se que esse fenômeno evoluiu ao longo dos tempos, recebendo influências de cada época. Adquirindo novas formas de financiamento e incorporando novas tecnologias, o terrorismo tem-se tornado cada vez mais violento e suas ações atualmente pos-

suem alcance global (Rabelo 2018). Em linhas gerais, a evolução histórica do terrorismo pode ser dividida em dois períodos: Terrorismo Clássico e Terrorismo Moderno.

Terrorismo Clássico (146 a.C. — final do século XVIII)

Os primeiros registros de terrorismo no planeta datam do ano de 146 a.C., nas ações perpetradas pelo Império Romano durante o conflito travado entre Roma e Cartago. Com o intuito de eliminar a possibilidade de insubmissão de outros povos ao seu império, as forças militares romanas não se limitaram ao embate conduzido contra as forças militares de Cartago. Sem respeitar mulheres, idosos e crianças, os romanos eliminaram a maior parte da população cartaginesa e destruíram a cidade de Cartago, deixando-a completamente em ruínas (Carr 2003). A Terceira Guerra Servil⁴ é outro exemplo de prática terrorista conduzida pelo Império Romano. Após vencerem este embate, os romanos atuaram em conformidade com as leis de Roma que vigoravam na época e crucificaram cerca de seis mil revoltosos ao longo da Via Ápia, no caminho de Cápua a Roma (Gus 2015).

No século I d.C., a prática terrorista assumiu outras formas, vindo a manifestar-se sob a forma religiosa na região que compreende o atual Estado da Palestina. Nesse período, por entenderem que os romanos eram os invasores de sua terra sagrada, os *Zealots*⁵ se revoltaram contra o domínio praticado pelo Império Romano nesse período (66 d.C. — 70 d.C.) e realizaram sequestros de autoridades romanas, bem como praticaram assassinatos nos oficiais romanos e colaboradores judeus (Chaliand 2007). Cerca de mil anos depois, constata-se outra manifestação terrorista de cunho religioso no Oriente Médio. Insatisfeitos com o movimento das Cruzadas e o consequente domínio ocidental praticado durante os séculos XII e XIII d.C., os *Assassins*⁶ realizavam assassinatos contra as elites muçulmanas e os ocidentais na atual região do Irã e da Síria, pois os consideravam povos invasores e injustos (Richardson 2007).

Dessa forma, o terrorismo foi evoluindo ao longo dos tempos e em finais do século XVIII, ganhou novas formas na França. Nesse período, os jacobinos se aproveitaram do poder estatal e praticaram o terror na França, enviando à guilhotina qualquer pessoa que se declarasse contrária às novas ideias introduzidas pela Revolução Francesa (Schmid 2011b). Considerada um marco na história da humanidade, a Revolução Francesa também foi importante na evolução do terrorismo, pois simbolizou o final do terrorismo clássico.

Terrorismo Moderno (final do século XIX — dias atuais)

Se a Revolução Francesa marcou o término do terrorismo clássico, pode-se dizer que a Revolução Industrial foi determinante para o surgimento de uma nova prática terrorista. O advento tecnológico proporcionado pela Revolução Industrial, sobretudo na área das comunicações, no setor de transportes e na química, associado a uma nova ordem capitalista, semeou as bases do terrorismo moderno, que teve origem em 1881, na Rússia, e permanece até os dias atuais (Shafritz, Gibbons, and Scott 1991). Nesse período, a prática terrorista evoluiu de forma semelhante como as ondas do mar, com início, ápice e enfraquecimento de cada ciclo terrorista relacionando-se com o contexto histórico de cada época, fato que levou ao surgimento e à formação de quatro distintas ondas (Rapoport 2002).

A primeira onda ou Onda Anarquista teve início em 1881, com o assassinato do Czar Alexandre II cometido pelo grupo *Narodnaya Volia*,⁷ na Rússia. Com claros objetivos políticos e com forte incidência em solo europeu, essa onda ficou marcada pela grande quantidade de atentados realizados contra autoridades políticas, registrando inúmeros casos de assassinatos a príncipes, reis, presidentes e outras personalidades da época (Rapoport 2002). O término da 1ª Guerra Mundial e a consequente assinatura do Tratado de Versalhes em 1920 balizou o término da primeira onda.

Além de ocasionar uma mudança nas peças do tabuleiro estratégico mundial, o Tratado de Versalhes também foi capaz de gerar um clima de extrema insatisfação entre as nações perdedoras do conflito bélico, pois estas se viram fragmentadas por grupos separatistas internos. Este ambiente político permitiu o início de um novo ciclo da atividade terrorista, dando origem à segunda onda, ou Onda Anticolonial, em 1920 (Rapoport 2002). Tendo como principal motivação a autodeterminação dos povos, Rezende e Schwether (2015) apontam que essa onda teve grande incidência na África e ficou marcada pela utilização de táticas de guerrilha na prática terrorista. O término da 2ª Guerra Mundial reconfigurou novamente as peças do tabuleiro estratégico mundial e fez com que a Onda Anticolonial perdesse sua impulsão no início da década de 1950. A eclosão da Guerra do Vietnã, em 1955, e da Revolução Cubana, em 1959, decretaram o fim simbólico da segunda onda.

Foi nesse contexto que surgiu a terceira onda, ou Nova Esquerda, em 1960. Essa onda recebeu fortes influências desses dois episódios. De um lado, a Guerra do Vietnã serviu de inspiração para o recrudescimento de grupos marxistas, principalmente nos EUA, pois indicou que a resistência oferecida pelos vietnamitas poderia fazer frente aos norte-americanos e que o sistema capitalista estava cada vez mais vulnerável ao avanço do Comunismo no âmbito da Guerra Fria. De outro lado, o exemplo de Cuba

também serviu como polo irradiador para o desencadeamento de uma onda de revoluções comunistas por todo o mundo (Chaliand and Blin 2007). Com grande incidência no continente africano e na América Latina, o terrorismo ocorreu no contexto desses movimentos, os quais eram apoiados pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas — URSS (Rapoport 2002). A terceira onda começou a perder suas forças com o declínio da ex-URSS em finais da década de 1970, e teve o seu término decretado na década de 1990, com o colapso soviético e o fim da Guerra Fria.

A perda de fôlego da terceira onda possibilitou o surgimento da quarta onda, ou Onda Religiosa. A onda religiosa teve seu início em 1979, com a Revolução Islâmica do Irã e permanece até os dias atuais. No entanto, foi somente com o fim da Guerra Fria e a consequente globalização que a quarta onda ganhou o impulso necessário para obter vida própria. De maneira hábil e inteligente, a quarta onda apoiou-se nas oportunidades geradas pela globalização, particularmente através da *Internet*, e proporcionou ao terrorismo alcance e força sem precedentes na história (McAllister and Schimd 2011). Em síntese, a principal característica da quarta onda é a religião sobrepondo-se às questões étnicas na organização dos Estados, com o extremismo religioso exercendo o papel de condutor de ataques terroristas no planeta (Rapoport 2002).

O CONCEITO DE TERRORISMO

Entender terrorismo não é simples. Buscando conhecer o terrorismo de forma mais ampla, Schimd (2011b) realizou uma investigação e verificou a existência de mais de 100 definições acerca da atividade terrorista. Mesmo com essa grande quantidade de conceitos, essa pesquisa apontou alguns aspectos que estão presentes na maioria desses conceitos e que de alguma forma indicam as principais características do terrorismo: os termos força e violência estão presentes em mais de 80% das definições; o termo política está presente em 65% dos conceitos levantados; e a palavra medo aparece em 51% dos conceitos analisados (Schimd 2011b).

Diante disso, esse estudo não possui a pretensão de esgotar esse assunto e procura somente verificar como o terrorismo é compreendido no meio acadêmico, no âmbito institucional e na esfera estatal.

O debate acadêmico

Crozier (1960) inaugura esse debate e correlaciona a atividade terrorista à política, definindo-o como a utilização da ameaça ou da violência para alcançar fins políticos. Hoffman converge com Crozier e define terrorismo

como sendo uma atividade política humana intencional, direcionada à criação de um clima geral de medo e projetada para influenciar outros seres humanos e, através deles, alguns eventos (Hoffman 2017). Para Fotion, terrorismo pode ser definido como a implementação de uma política de intimidação coerciva destinada a alcançar fins políticos (Fotion 2004). Neuman (2009) dialoga com os demais e conceitua terrorismo como sendo a ameaça ou o uso da violência com o fim de influenciar o comportamento político de um público específico. Nesses pontos de vista, nota-se que a atividade terrorista está ligada à política.

Para Lewis, terrorismo é uma forma de agressão com o propósito de gerar medo e insegurança nas pessoas e nos governos, atingindo a população civil e as infraestruturas (Lewis 2005). Por seu turno, Bjørgo (2005) define terrorismo como sendo um conjunto extremamente complexo de fenômenos, sendo necessário um estudo em suas causas e origens para obter o adequado entendimento do ato terrorista. Já Pape propõe que o terrorismo pode ser compreendido com base nos seus resultados, sob uma ótica de que os fins justificam os meios (Pape 2003). Nessa concepção, a prática do terrorismo suicida, onde uma pessoa morre diante de um objetivo maior, é o melhor exemplo da proposta enunciada por Pape.

Weimann (2005) analisa esse fenômeno de acordo com as mudanças ocasionadas pela globalização, e propõe que o terrorismo atual é uma manifestação que se utiliza da *Internet* para expressar sua insatisfação com a sociedade atual, bem como a utiliza para potencializar seu alcance e seus resultados. Stohl (2006) insere ingredientes adicionais e entende que atualmente há o ciberterrorismo, e o define como sendo o uso da *Internet* como um veículo pelo qual se realizam ataques aos objetivos.

Pelo que foi exposto, observa-se que no meio acadêmico não há consenso do que venha a ser esse fenômeno e que tipo de características ele carrega consigo. Pelo contrário, nota-se uma variedade enorme de conceitos acerca da manifestação da ocorrência terrorista.

A perspectiva institucional

No âmbito das instituições, conceituar terrorismo também não é simples. Para que se tenha uma ideia, até hoje as Nações Unidas não conseguiram chegar a um consenso sobre o assunto (Sodré, Rodrigues, and Migon 2017). Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), principal aliança militar do mundo, o terrorismo consiste na ameaça ou no uso ilegal da força que, incutindo medo e terror contra indivíduos ou propriedades, procura coagir, intimidar governos, pressionar a sociedade e controlar a população, e tem a finalidade de alcançar

objetivos políticos, religiosos ou ideológicos (NATO Standardization Office 2018).

Já para a União Europeia, terrorismo é um ato intencional que tem como objetivo intimidar uma população, um governo ou uma organização internacional, procurando desestabilizar o contexto social vigente, pelo menos em um dos seguintes campos: 1) político; 2) constitucional; 3) econômico; e 4) estruturas sociais vigentes. Para isso, a atividade terrorista realiza ações como: ataques à vida de uma pessoa, sequestros, tomada de reféns, apreensão de aeronaves, apreensão de navios, fabricação, posse ou transporte de armas e/ou explosivos (Easson and Schmid 2011).

Por seu turno, o *International Institute for Counter-Terrorism* (ICT), um dos principais *think tanks* especializados em terrorismo, entende que a atividade terrorista está baseada em três aspectos: 1) a utilização da violência é a essência da atividade; 2) o objetivo da atividade é sempre político; e 3) os alvos do terrorismo sempre estão direcionados à população civil (Ganor 2010).

Dessa forma, observa-se que em linhas gerais as instituições enfrentam as mesmas dificuldades encontradas no meio acadêmico quando se propõem a compreender o terrorismo e imputar uma definição que melhor se adequa a esse fenômeno.

O posicionamento estatal

Procurando depreender como os países se posicionam acerca desse fenômeno, nota-se que cada Estado define terrorismo conforme seus interesses. Ou seja, fatores de ordem política, militar, ideológica, econômica e social presentes em cada país são determinantes para a elaboração do conceito. O governo do Reino Unido compreende o terrorismo como sendo a utilização de qualquer tipo de violência que coloca o público em medo, com a finalidade de alcançar determinados objetivos políticos (United Kingdom 1974). Por sua vez, o governo alemão define terrorismo como sendo os atos criminosos (assassinato, homicídio, sequestro por extorsão e explosões) direcionados à vida e a propriedade de pessoas, com fins políticos (German Federal Republic 1985). Para o governo brasileiro, o terrorismo consiste em atos praticados por pessoas que, motivadas por questões xenofóbicas e discriminatórias, são cometidos com o propósito de causar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio e a paz pública (Brasil 2016).

Nos Estados Unidos da América, essa questão fica ainda mais complexa, na medida em que há divergências acerca do entendimento sobre terrorismo entre o governo norte-americano, o congresso norte-americano, o Departamento de Defesa, o Departamento de Estado e as diversas agên-

cias estatais. Ou seja, quando se observa o Estado norte-americano, constata-se que não há um entendimento pacificado sobre o tema. Pelo contrário, nota-se que a pluralidade de definições existentes estabelece uma dinâmica complexa, caracterizada pela existência de uma extensa gama de programas sobre terrorismo executados pelos norte-americanos (Ferreira 2016).

Em que pese a falta de consenso, a dificuldade existente e o jogo de interesses no meio político para definir terrorismo, não restam dúvidas de que o terrorismo atual é um fenômeno complexo de alcance global e que traz grande impacto para a paz e segurança internacionais, gerando efeitos nas relações estabelecidas entre os Estados.

O TERRORISMO NA AMÉRICA DO SUL DURANTE O SÉCULO XXI

Entre 2001 e 2018, o continente sul-americano concentrou cerca de 2,3% dos atentados terroristas ocorridos no mundo, percentual que indica baixa incidência da atividade terrorista na região (GTD 2019). No entanto, esses dados não proporcionam um diagnóstico fidedigno da ocorrência desse fenômeno na América do Sul.

De cunho eminentemente ideológico, a atividade terrorista que era realizada na América do Sul durante a segunda metade do século XX foi substituída por um terrorismo complexo. A questão ideológica de outrora deu lugar a um terrorismo multifacetado, que incorporou consigo novas formas e motivações. Nos dias atuais, observa-se que a prática terrorista do século XXI está associada a diversos atores, tais como o narcotráfico internacional, grupos guerrilheiros e grupos extremistas islâmicos.

Esses ingredientes tornam complexa a tarefa de compreender esse fenômeno e difícil o desafio de estabelecer políticas públicas adequadas para o combate ao terrorismo. Dessa forma, torna-se necessário analisar o terrorismo ocorrido na América do Sul durante o século XXI sob diversas perspectivas (Gráfico 1).

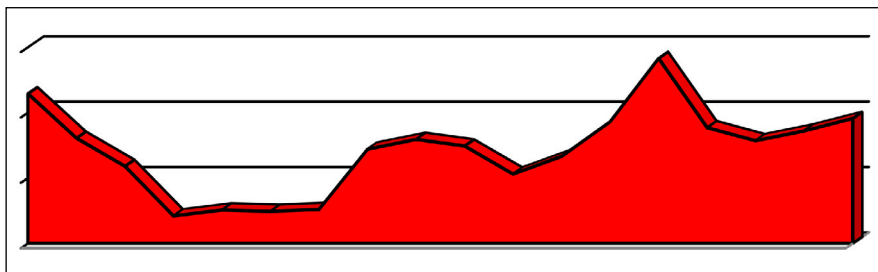


Gráfico 1 – A evolução do terrorismo na América do Sul durante o século XXI
 Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database* 2019.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do terrorismo ao longo do século XXI no continente sul-americano e revela que esse fenômeno apresentou queda acentuada a partir de 2001 e manteve-se estável até 2007, momento que iniciou um ciclo de alta, registrando o seu ápice em 2014. Entre 2014 e 2016, nota-se declínio da atividade terrorista na região e a partir de 2016, observa-se que o terrorismo está em ascensão na América do Sul.

Procurando compreender como se deu a manifestação desse fenômeno no âmbito dos Estados entre 2001 e 2018, o Quadro 2 a seguir apresenta o *ranking* do terrorismo na América do Sul e nos auxilia na compreensão desse fenômeno sob outra perspectiva:

Quadro 2
Ranking do terrorismo na América do Sul no século XXI

Posição	Estados	Quantidade de atentados terroristas
1º	Colômbia	2.048
2º	Chile	127
3º	Paraguai	85
4º	Peru	82
5º	Venezuela	59
6º	Equador	34
7º	Argentina	31
8º	Brasil	27
9º	Bolívia	10
10º	Guiana	8
11º	Uruguai	2
12º	Guiana Francesa	0
13º	Suriname	0
Total		2.513



Fonte: elaboração própria, com dados do Global Terrorism Database 2019.

A quantidade de atentados terroristas registrados nesse período (2.513 casos) denota que esse fenômeno esteve presente no continente sul-americano e gerou reflexos para a segurança em boa parte dos Estados sul-americanos. Quando se observa a ocorrência terrorista no âmbito estatal, constata-se que esta não se manifestou de maneira uniforme na região. Se, por um lado, houve Estados com elevada quantidade de atentados terroristas, por outro lado, houve Estados que não registraram sequer uma única

ocorrência terrorista em seus limites. O Quadro 1 também nos revela que alguns Estados obtiveram números semelhantes relativos à prática terrorista em seus domínios.

Sob uma perspectiva geopolítica, observa-se a existência de grupos de países no continente sul-americano, distinguidos conforme a quantidade de atentados terroristas registrados em seus domínios, os quais são tipificados por código de cores (Quadro 3):

Quadro 3
A arquitetura geopolítica do terrorismo na América do Sul

Grupos	Cores	Estados	Atentados terroristas
1º		Colômbia	Igual ou superior a 1.000
---		Não houve países	Entre 500 e 999
2º		Chile	Entre 100 e 499
3º		Paraguai - Peru - Venezuela	Entre 50 e 99
4º		Equador - Argentina - Brasil	Entre 25 e 49
5º		Bolívia - Guiana - Uruguai	Entre 01 e 24
6º		Guiana Francesa - Suriname	0

Fonte: elaboração própria, 2019.

Como não houve países sul-americanos que apresentaram números relativos à prática terrorista situados no intervalo entre 500 e 999, nota-se que a arquitetura geopolítica do terrorismo na América do Sul está formada apenas por seis grupos de países.

O primeiro grupo é constituído apenas pela Colômbia, pois foi o único país que registrou mais de mil atentados terroristas em seus domínios; o segundo grupo é formado somente pelo Chile, pois foi o único Estado sul-americano em que os números relativos à prática terrorista situaram-se no intervalo entre 1.001 e 499; o terceiro grupo comporta três Estados: Paraguai, Peru e Venezuela. Esses países tiveram números que variaram entre 50 e 99 atentados terroristas; o quarto grupo é composto por três Estados: Equador, Argentina e Brasil. Esses países obtiveram números que variaram entre 25 e 49 atentados terroristas em seus limites; o quinto grupo também possui três Estados: Bolívia, Guiana e Uruguai. Esses países apresentaram números ainda mais baixos que o grupo anterior, ficando na faixa compreendida entre 1 e 24 atentados terroristas; e o sexto grupo é formado apenas pelos dois países que não registraram atividade terrorista em seus limites: Guiana Francesa e Suriname.

Todavia, para verificar a ocorrência do terrorismo sob a ótica geopolítica, torna-se necessário analisar a ocorrência desse fenômeno em cada um desses grupos.

Primeiro grupo — Colômbia

Ao analisar o fenômeno do terrorismo na Colômbia, nota-se a inexistência de limites claros entre a insurgência, o narcotráfico e o terrorismo, características que conferem elevado grau de complexidade no caso colombiano (Vaz 2004). Com 2.048 casos, a Colômbia foi responsável por aproximadamente 81,5% da atividade terrorista praticada na América do Sul durante o século XXI (GTD 2019). Esses dados revelam a ocorrência de quase 10 atentados terroristas por mês no território colombiano durante o século XXI, indicando que a prática terrorista foi expressiva neste país. O Gráfico 2 complementa essas informações, apresentando a evolução do terrorismo entre 2001 e 2018 na Colômbia:

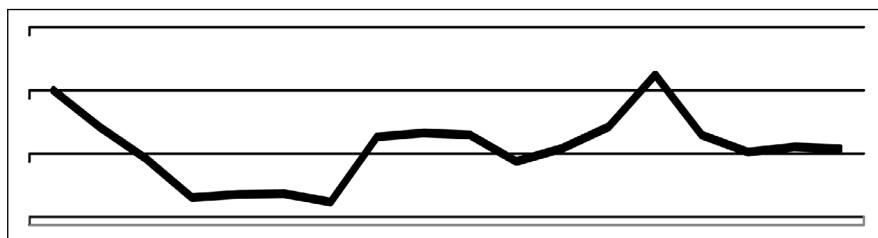


Gráfico 2 – A evolução do terrorismo no primeiro grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

O Gráfico 2 revela que o terrorismo na Colômbia demonstrou uma dinâmica muito semelhante à do terrorismo ocorrido na América do Sul. Tal qual no continente sul-americano, a atividade terrorista iniciou o século XXI registrando forte queda até 2004, momento em que se manteve estável até 2007. A partir deste ano, o terrorismo iniciou expressivo ciclo de alta, registrando o seu pico em 2014, momento em que ocorreu novo declínio da atividade terrorista, estendendo-se até 2016. Desde então, de forma distinta com o terrorismo sul-americano, a prática terrorista tem se mantido estável na Colômbia, apresentando números inferiores aos obtidos em 2001.



1. Colômbia – 2.048 atentados terroristas

Figura 1 – O terrorismo no primeiro grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

Sob a lente geopolítica, depreende-se que a probabilidade desse fenômeno se transbordar para os países vizinhos, gerando reflexos para a segurança desses países, é elevada. A porosidade da floresta amazônica e a instabilidade venezuelana potencializam os efeitos colaterais do terrorismo colombiano. Com números elevados, compreende-se que as consequências geradas pela atividade terrorista são variadas e complexas, pelo que essa pesquisa aponta o terrorismo colombiano como um fenômeno que precisa ser mais estudado pelo meio acadêmico e pelas autoridades públicas.

Segundo grupo — Chile

De maneira semelhante ao primeiro grupo de países, o segundo grupo é composto por apenas um Estado sul-americano: o Chile. Com 127 atentados terroristas, o país chileno foi responsável por aproximadamente 5,1% de toda a atividade terrorista praticada no continente sul-americano durante o século XXI (GTD 2019). Esses dados revelam a média de um atentado terrorista ocorrido a cada dois meses em território chileno, fato que não deve ser desconsiderado e nem tampouco menosprezado, na medida em que a atividade terrorista se fez presente no país. O gráfico seguinte complementa essas informações, apresentando a evolução do terrorismo entre 2001 e 2018 no Chile:

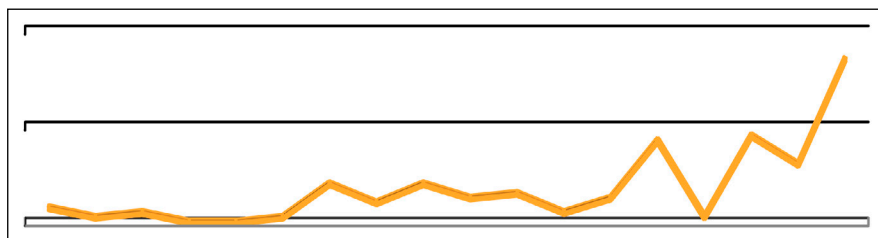


Gráfico 3 – A evolução do terrorismo no segundo grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

O Gráfico 3 nos informa que a atividade terrorista ocorrida no Chile se descolou do terrorismo verificado na América do Sul e estabeleceu dinâmica própria. Em síntese, pode-se inferir que o terrorismo ocorrido no século XXI em terras chilenas teve quatro distintos períodos.

O primeiro período iniciou em 2001 e terminou em 2006. Neste recorte temporal, nota-se que a principal característica desse fenômeno foi a estabilidade, que esteve associada ao registro de poucos atentados terroristas. O segundo período teve início em 2007 e término em 2012. Neste período, observa-se que a prática terrorista apresentou uma trajetória de altos e baixos, obtendo médias anuais relativamente baixas, porém ligeiramente maiores das que as registradas no período anterior.

O terceiro teve início em 2013 e término em 2015. Neste curto período, a atividade terrorista ocorrida no Chile apresentou duas características bem marcadas: a potencialidade e a instabilidade. Se, por um lado, houve o registro de quase vinte atentados terroristas em 2014, por outro lado, observou-se a inexistência da prática terrorista em 2015.

O quarto e último período, que teve início em 2016 e perdura até os dias atuais, é o mais preocupante de todos. A trajetória ascendente estabelecida pelo terrorismo neste recorte temporal revela que esse fenômeno está em forte crescimento e vem registrando nos últimos anos as maiores quantidades de atentados terroristas ocorridos no Chile durante o século XXI.



1. Chile – 127 atentados terroristas

Figura 2 – O terrorismo no segundo grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

Sob a lente geopolítica, entende-se que a probabilidade desse fenômeno ocasionar efeitos colaterais para os países vizinhos é mínima. A configuração geográfica chilena não favorece o transbordamento desse fenômeno para os demais países sul-americanos. A existência de importantes acidentes naturais em suas bordas — o Deserto do Atacama ao norte, a Cordilheira dos Andes a leste, a Patagônia ao sul e o Oceano Pacífico a oeste — deixa o país chileno isolado geograficamente dos demais países da região. Todavia, a trajetória ascendente do terrorismo a partir de 2016, associada à expressiva quantidade de atentados ocorridos nos últimos anos, transformam o caso chileno numa equação geopolítica complexa, pelo que essa pesquisa indica que especial atenção deve ser dada à ocorrência do terrorismo no Chile.

Terceiro grupo — Paraguai, Peru e Venezuela

Com 227 atentados terroristas registrados em seus domínios, esses países foram responsáveis por cerca de 9,0% da atividade terrorista registrada no continente sul-americano durante o século XXI (GTD 2019).

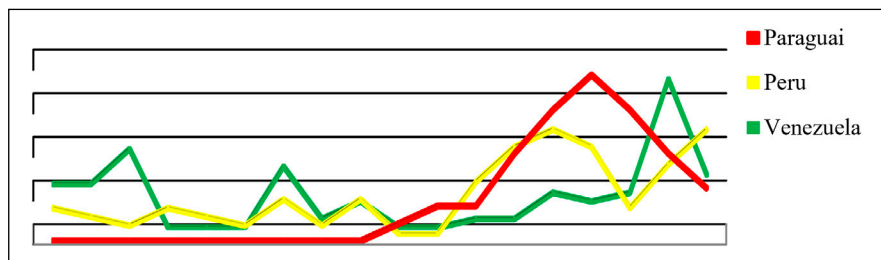


Gráfico 4 – A evolução do terrorismo no terceiro grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

O Gráfico 4 nos mostra que o terrorismo evoluiu de forma distinta em cada um dos três países pertencentes a esse grupo.

O Paraguai registrou três períodos no processo de evolução do terrorismo. O primeiro teve início em 2001 e término em 2009. Sua principal característica é a inexistência de atentados terroristas. O segundo iniciou em 2010 e terminou em 2015, período em que o terrorismo apresentou uma trajetória ascendente. O terceiro, que teve início em 2016 e perdura até os dias atuais, ficou marcado pelo declínio do terrorismo.

O Peru teve dois períodos no processo de evolução do terrorismo. O primeiro iniciou em 2001 e terminou em 2011. Neste recorte, a prática terrorista apresentou uma trajetória de altos e baixos, apresentando médias anuais relativamente baixas. O segundo, que teve início em 2012 e perdura até os dias atuais, é preocupante, pois está caracterizado pela trajetória ascendente do terrorismo no Peru.

A Venezuela teve três períodos. O primeiro teve início em 2001 e término em 2011. Neste período, nota-se que a prática terrorista registrou uma trajetória de altos e baixos, apresentando declínio ao longo dos anos, a tal ponto de não ter registrado atentados terroristas em 2010 e 2011. O segundo, que iniciou em 2012 e se estendeu até 2017, ficou marcado pela trajetória ascendente do terrorismo e pela obtenção em 2017 das maiores quantidades de atentados terroristas ocorridos em um único ano no país. O terceiro iniciou em 2018 e aponta para o declínio do terrorismo venezuelano.



1. Paraguai – 85 atentados terroristas
2. Peru – 82 atentados terroristas
3. Venezuela – 59 atentados terroristas

Figura 3 – O terrorismo no terceiro grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do Global Terrorism Database 2019.

Sob a lente geopolítica, especial atenção deve ser dada à Venezuela. A atual situação política venezuelana associada à longa fronteira estabelecida com a Colômbia, país onde houve a maior quantidade de atentados terroristas na América do Sul, indica que a probabilidade desse fenômeno transbordar para os países vizinhos ou até mesmo exportar pessoas envolvidas com a atividade terrorista é elevada. Todavia, não se deve desconsiderar o caso peruano, pois a trajetória ascendente apresentada pelo terrorismo a partir de 2016, associada à fronteira que estabelece com a Colômbia, torna concreta a probabilidade de internacionalização da atividade terrorista ocorrida no Peru e o transbordamento desta para outras regiões. Mesmo tendo registrado os maiores números relativos à prática terrorista neste grupo, o caso paraguaio é o que requer nível de prioridade mais baixo. O posicionamento insular do Paraguai, associado à trajetória descendente do terrorismo registrada a partir de 2016, indica que esse fenômeno está enfraquecendo e tem poucas probabilidades de gerar efeitos colaterais em outros países.

Quarto grupo — Equador, Argentina e Brasil

Com 92 atentados terroristas, esses países foram responsáveis por cerca de 3,6% terrorismo praticado no continente sul-americano durante o século XXI (GTD 2019).

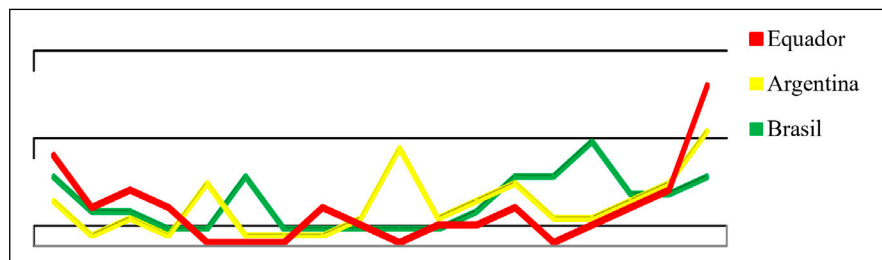


Gráfico 5 – A evolução do terrorismo no quarto grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do Global Terrorism Database 2019.

O Gráfico 5 mostra que no Equador houve três períodos no processo de evolução do terrorismo. O primeiro iniciou em 2001 com término em 2007. O segundo iniciou em 2008 e terminou em 2014. O terceiro, que teve início em 2015 e perdura até os dias atuais, indica que o terrorismo está em ascensão no Equador.

Na Argentina, houve dois períodos. O primeiro iniciou em 2001 e terminou em 2014. O segundo período, que iniciou em 2015 e perdura até os dias atuais, indica que o terrorismo apresenta uma trajetória ascendente na Argentina.

O Brasil teve três períodos. O primeiro iniciou em 2001 e terminou em 2007. O segundo, que iniciou em 2008 e terminou em 2011, ficou marcado pela inexistência de atentados terroristas. O terceiro, que iniciou em 2015 e perdura até os dias atuais, indica que o terrorismo também está em crescimento no Brasil.



Figura 4 – O terrorismo no quarto grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

Sob a perspectiva geopolítica, compreende-se que o caso equatoriano merece mais atenção. A trajetória ascendente apresentada pelo terrorismo a partir de 2015, associada à fronteira que estabelece com a Colômbia e com o Peru, torna concreta a probabilidade de internacionalização da atividade terrorista ocorrida no país equatoriano. Passando a analisar o Brasil, nota-se que o gigante sul-americano contém elementos geopolíticos que precisam ser considerados. A trajetória ascendente apresentada pelo terrorismo a partir de 2015, associada às extensas fronteiras estabelecidas com a Colômbia e com a Venezuela na porosa floresta amazônica, torna concreta a probabilidade de internacionalização da atividade terrorista ocorrida no Brasil. Embora tenha registrado uma trajetória ascendente no terrorismo, entende-se que o caso argentino requer nível de prioridade mais baixo. A conformação geográfica argentina deixa o país portenho relativamente isolado e distante dos locais onde ocorreram as maiores incidências da prática terrorista no continente sul-americano.

Quinto grupo — Bolívia, Guiana e Uruguai

Com 20 atentados terroristas, esses países foram responsáveis por apenas 0,8% da atividade terrorista praticada no continente sul-americano no século XXI, números que denotam a ocorrência de um fenômeno irrelevante no contexto regional (GTD 2019).

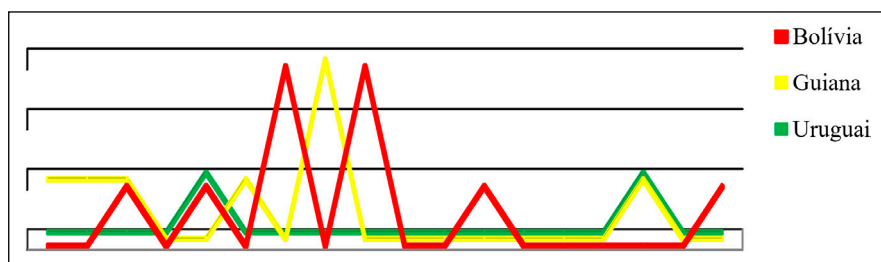


Gráfico 6 – A evolução do terrorismo no quinto grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

Com exceção de um único período na Bolívia e na Guiana, o gráfico anterior nos mostra que os três Estados registraram números insignificantes relativos à prática terrorista em seus territórios, pelo que se depreende que esse fenômeno quase não se fez presente nesses países entre 2001 e 2018.

Isto posto, conclui-se que houve apenas um único período onde ocorreu atividade terrorista na Bolívia. Com início em 2007 e término em 2010, o terrorismo caracterizou-se por uma trajetória de altos e baixos, registrando números muito baixos. No restante dos anos, essa pesquisa entende que não houve prática terrorista em terras bolivianas. Na Guiana, entende-se que a prática terrorista se fez presente somente em 2008, com o registro de três casos. No restante dos anos, essa pesquisa compreende que não houve prática terrorista na Guiana. Com apenas dois atentados terroristas registrados em 18 anos, essa pesquisa entende que o terrorismo foi inexpressivo em terras uruguaias entre 2001 e 2018.



Figura 5 – O terrorismo no quinto grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database 2019*.

Sob a perspectiva geopolítica, observa-se que a prática terrorista esteve rarefeita nesses países. Com números insignificantes, entende-se que a atividade terrorista ocorrida nesses Estados não é estruturada e robusta o suficiente para gerar efeitos colaterais nos demais países da região e nem tampouco está articulada o suficiente para estabelecer relações com outros grupos sediados em outros países.

Sexto grupo — Guiana Francesa e Suriname

Sem nenhum caso registrado no século XXI, entende-se que a região formada por esses dois países é a única que pode ser chamada de Zona de Paz na região, nas questões afeitas ao terrorismo.

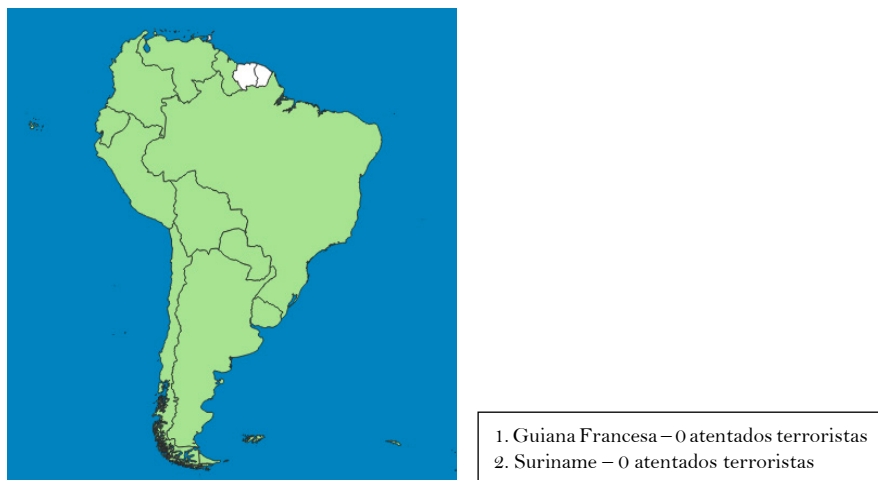


Figura 6 – O terrorismo no sexto grupo de países.

Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database* 2019.

Sob a perspectiva geopolítica, compreende-se que a instabilidade venezuelana, associada à relativa proximidade com a Colômbia, torna concreta a probabilidade da ocorrência da atividade terrorista nos próximos anos nessa região, colocando em perigo a continuidade da existência dessa Zona de Paz na América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O terrorismo é um fenômeno que possui mais de dois mil anos de existência. Durante esse período, o terrorismo nunca se descolou da sociedade. Pelo contrário, veio evoluindo com o decorrer dos anos e carregou consigo características importantes do contexto histórico de cada época. A Revolução Francesa, a Revolução Industrial, a 1ª Guerra Mundial, a 2ª Guerra Mundial, a Guerra Fria e a Globalização são exemplos dessa assertiva. Atualmente, a sociedade presencia a fase do terrorismo religioso que, auxiliado pela globalização, obtém alcance mundial em suas ações.

Quando comparada a nível global, realmente a América do Sul registrou uma quantidade insignificante de atentados terroristas no século XXI. Porém, esse fato induziu a uma percepção equivocada da incidência do terrorismo na região. Na verdade, esse estudo revelou que houve 2.513 casos de terrorismo registrados entre 2001 e 2018 e que esse fenômeno se manifestou de forma multifacetada durante esse período no continente

sul-americano, evidenciando distintos níveis de intensidade, conforme a figura a seguir:

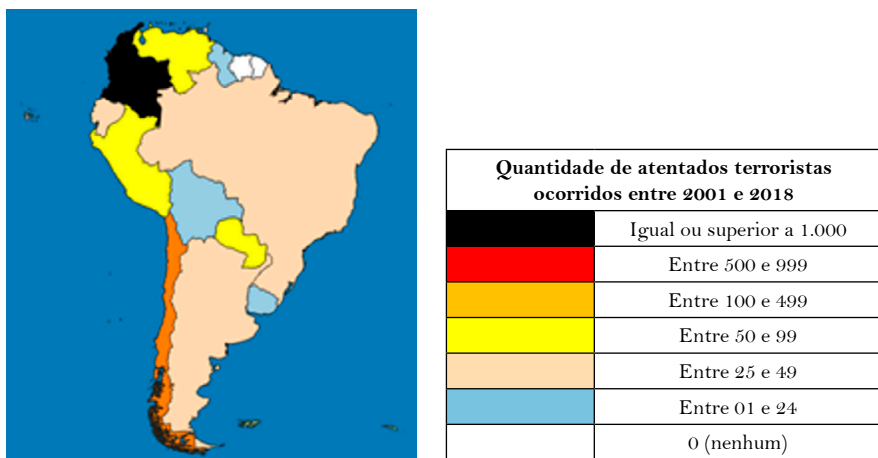


Figura 7 – O terrorismo na América do Sul sob uma perspectiva geopolítica.
 Fonte: elaboração própria, com dados do *Global Terrorism Database* 2019.

Sob a perspectiva geopolítica, a Figura 7 revela que o terrorismo manifestou-se em seis níveis de intensidade na América do Sul, distinguidos de acordo com a quantidade de atentados terroristas ocorridos entre 2001 e 2018 nos países da região.

Com 81,5% dos casos terroristas ocorridos na América do Sul, não resta dúvidas de que o caso colombiano merece mais atenção, pois este possui possibilidades concretas em gerar efeitos na segurança de vários países sul-americanos.

O Chile, por seu turno, foi responsável por 5,1% da atividade terrorista ocorrida no continente. Ou seja, a cada dois meses houve um atentado terrorista no Chile, fato que não deve ser menosprezado pelos Estados, pelas autoridades públicas e pela academia. Devido à conformação geográfica chilena, entende-se que a probabilidade desse fenômeno transbordar para outros países sul-americanos ou receber a influência de atividade terrorista oriunda de outros países é mínima.

Dentre os países pertencentes ao 3º, 4º e 5º grupos, essa pesquisa sugere especial atenção para a Venezuela. A instabilidade estatal venezuelana, associada à sua posição geográfica, conforma uma resultante capaz de im-

pulsionar o terrorismo ocorrido em terras venezuelanas, gerando efeitos para diversos países sul-americanos.

O Suriname e a Guiana Francesa foram os únicos países que não registraram atividade terrorista na América do Sul, pelo que essa pesquisa sugere que é a única região que pode ser chamada de Zona de Paz no continente sul-americano, nas questões afetas ao terrorismo.

Por fim, esse estudo chegou à conclusão de que o continente sul-americano obteve casos significativos de terrorismo, e os resultados obtidos por essa investigação deixaram claro que a percepção de que não há terrorismo na América do Sul é equivocada e deve ser revista.

REFERÊNCIAS

Battaglini, Jorge Mário. 2012. “The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 55, no. 2: 131–151.

Bjorgo, Tore. 2005. *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward*. London: Routledge.

Brasil. 2016. *Lei nº 13.260/2016, de 16 de Março de 2016*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm.

Carr, Caleb. 2003. *The Lessons of Terror: A history of Warfare against Civilians*. New York: Random House.

Chaliand, Gérard, and Arnauld Blin. 2007. “From 1968 to radical Islam”. In *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda*. 11: 221–254. Los Angeles: University of California Press.

Crozier, B. 1960 *The Rebels: A Study of Post-war Insurrections*. London: Chatto & Windus.

Easson, Joseph J., and Alex P. Schmid. 2011. “Appendix 2.1: 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism”. In *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Alex P. Schmid. 2.1: 99–157. New York: Routledge.

Ferreira, Marcos Alan S. V. 2014. “Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos após o 11 de Setembro: o Espectro neoconservador e a reestruturação organizacional do Estado”. In *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*, André de M, Souza, Reginaldo Mattar Nasser, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. 2: 45–64. Brasília: IPEA.

Ferreira, Marcos Alan S. V. 2016. *Combate ao Terrorismo na América do Sul: Uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira*. Curitiba: Prismas.

Fotion, Nick. 2004. The Burdens of Terrorism. In *Terrorism: The Philosophical Issues*, I. Primoratz. 4: 44–54. New York: Palgrave Macmillan.

Franchi T., E. X. F. G. Migon, and R. X. J. Villareal. 2017. “Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region?” *Brazilian Political Science Review*, 11, no. 2: e0008. <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/taxonomy-of-interstate-conflicts-is-southamerica-a-peaceful-region/>.

Ganor, Boaz. 2010. Defining Terrorism — “Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?” *ICT Publications*. <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsctab=0>.

German Federal Republic. 1985. *Verfassungsschutzbericht Bund 1984*. Bonn: Bundesministerium des Inneren.

Global Terrorism Database. 2018. *Codebook: Inclusion Criteria and Variables*. College Park: University of Maryland. <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>.

_____. 2019. *Terrorist Attacks in South America*. <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?Region=3>.

Gus, Martin. 2015. *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*. 5. ed. Los Angeles: Sage Publications.

Hoffman, Bruce. 2017. “Defining terrorism: one size fits all?” *International & Comparative Law Quarterly* 66, no. 2: 411–440.

Lewis, Jeff. 2005. *Language Wars: The Role of Media and Culture in Global Terror and Political Violence*. London: Pluto Press.

McAllister, Bradley, and Alex P. Schmid. 2011. “Theories of Terrorism”. In *The Routledge handbook of terrorism research*, Alex P. Schmid. 7: 201–293. New York: Routledge.

MCGann, James G. 2019. *2018 Global Go To Think Tank Index Report*. Philadelphia: University of Pennsylvania. http://repository.upenn.edu/think_tanks/.

NATO Standardization Office. 2018. *NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French): AAP-6 (2018)*. Brussels: NATO. <https://standard.di.mod>.

bg/pls/mstd/MSTD.blob_upload_download_routines.download_blob?p_id=281&p_table_name=d_ref_documents&p_file_name_column_name=file_name&p_mime_type_column_name=mime_type&p_blob_column_name=content&p_app_id=600.

Neumann, Peter. 2009. *Old and New Terrorism*. Cambridge: Polity Press.

Pacheco, Cristina Carvalho. 2015. “Os ‘combatentes inimigos’ e a Guerra ao Terror: A relação entre a Suprema Corte e política externa nos EUA durante o Governo Bush II (2001–2008)”. *Carta Internacional* 10, no. 3: 77–93. <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/336>.

Pape, Robert A. 2003. “The Strategic Logic of Suicide Terrorism”. *The American Political Science Review* 97, no. 3: 343–361.

Rabelo, Ricardo Luiz da Cunha. 2018. “A Evolução do Terrorismo segundo a Teoria das Quatro Ondas do Terrorismo Moderno”. *Observatório Militar da Praia Vermelha*. http://ompv.eceme.eb.mil.br/docs/terrorismo/fundamentos/A_Evolucao_do_Terrorismo_Segundo_a_Teoria_das_Quatro_Ondas_do_Terrorismo_Moderno.pdf

Rapoport, David C. 2002. The four waves of rebel terror and September 11. *Anthropoetics* 8, no. 1: 1–23. <http://anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror/>.

Reyes, Javiera Soto. 2018. “El Impacto del Terrorismo islamista del siglo XXI en la Doctrina Estratégica de Estados Unidos y la Federación Rusa: un estudio comparativo”. *Revista Política y Estrategia*, no. 132: 47–94. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/241/347>.

Rezende, Lucas P., and Natália D. Schwether. 2015. “Terrorismo: a contínua busca por uma definição”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 1: 87–105. <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/58349/35236>.

Richardson, Louise. 2007. *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat*. New York: Random House.

Rodrigues, Anselmo de Oliveira, and Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon. 2019. “Do Acordo Tripartido (1988) ao Acordo de Paz em 2002: O Processo de Paz Conduzido em Angola”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 4, no. 7: 51–83. <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/88592>.

Schmid, Alex P. 2011a. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge.

_____. 2011b. The definition of terrorism. In *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Alex P. Schmid. 2: 39–98. New York: Routledge.

Shafritz, Jay M., E. F. Gibbons, and Gregory E. J. Scott. 1991. *Almanac of Modern Terrorism*. New York: Facts On File.

Sodré, L. A. C. J., A. O. Rodrigues, and E. X. F. G. Migon. 2017. “O Islã e a Civilização Ocidental: reflexões de interesse preliminar ao estudo do fenômeno do terrorismo”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 32, no. 65: 13–37.

Souza A. M., R. M. Nasser, and R. F. Moraes. 2014. *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: IPEA.

Stohl, M. 2006. “Cyber terrorism: a clear and present danger, the sum of all fears, breaking point or patriot games?” *Crime, Law and Social Change* 46: 223–238.

United Kingdom. 1974. *Prevention of Terrorism Act 1974*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/56/pdfs/ukpga19740056_en.pdf.

Vaz, Alcides Costa. 2004. *O Conflito Colombiano: Uma Perspectiva Global*. Brasília: IREL.

Villa, Rafael Duarte. 2014. “O paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza outras ‘Guerras’ na América do Sul”. *Contexto Internacional* 36, no. 2: 349–383. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-85292014000200349&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

Weimann, G. 2005. “Cyberterrorism: The Sum of all Fears”. *Studies in Conflict and Terrorism* 28, no. 2: 129–149.

Wright, Lawrence. 2007. *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*. New York: Vintage.

Zalman, Amy. 2019. *Narodnaya Volya (The People’s Will, Russia) — The Original Russian Radicals*. <https://www.thoughtco.com/narodnaya-volya-the-peoples-will-russia-3209147>.

NOTAS

1. Fundada em 1988 por *Osama Bin Laden*, no Afeganistão, a *Al-Qaeda* se autodenominou um movimento que tem como objetivo principal o estabelecimento de um novo Estado Islâmico. Para isso, conta com militantes de várias partes do globo em seus quadros, que atuam por meio de uma complexa rede composta por uma agência matriz e por agências filiais, espalhadas em aproximadamente vinte países (Wright 2007).
2. Exército guerrilheiro marxista fundado em 1958 na Colômbia, por *Manuel Marulanda Vélez*. Atualmente as FARC realizam sequestros, atividades terroristas e são financiadas pela produção e pelo tráfico de drogas (Schmid 2011a).
3. O grupo *Hezbollah* também é conhecido pelos seguintes nomes: *Jihad* Islâmica para a Libertação da Palestina, Partido de *Allah* (Deus), Organização da Justiça Revolucionária e Resistência Islâmica. Liderado por *Hassan Nasrallah*, o grupo *Hezbollah* se dedica à destruição de Israel e na transformação do Líbano num Estado Islâmico. Seu *modus operandi* inclui atos de terrorismo, realização de sequestros, tomada de reféns e crimes diversos. De cunho político, possui assentos no Parlamento libanês e em 2010, tornou-se a maior força política no Líbano graças ao apoio financeiro e militar do Irã (Schmid 2011a).
4. Sob a liderança de *Spartacus*, a Terceira Guerra Servil (73 a.C. – 71 a.C.) encerrou uma série de revoltas conduzidas sem sucesso pelos escravos contra o Império Romano (Carr 2003).
5. Grupo de insurgentes judeus que se revoltaram contra o Império Romano e espalharam o medo na região, esfaqueando os romanos e seus simpatizantes, por meio de pequenos punhais, em festivais e grandes encontros realizados na Palestina (Schmid 2011a).
6. Seita muçulmana xiita comandada por *Hasan-Dan-Sabah* e que tinha como objetivo reconstituir o Islã como uma única entidade religiosa. Para isso, esse grupo espalhava o terror na região esfaqueando em público as elites muçulmanas e os ocidentais (Schmid 2011a).
7. Fundado no ano de 1878 em São Petersburgo, a *Narodnaya Volya* ou A Vontade do Povo foi uma organização radical que buscou derrubar o regime autocrático dos czares na Rússia (Zalman 2019).

O TERRORISMO OCORRIDO NA AMÉRICA DO SUL DURANTE O SÉCULO XXI

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo investigar o terrorismo ocorrido na América do Sul entre 2001 e 2018 e quais foram os seus efeitos quanto à segurança dos Estados sul-americanos nesse período. Para tanto, esse artigo está estruturado da seguinte forma: introdução, metodologia, aspectos conceituais, resultados e discussão e considerações finais.

Palavras-chave: Terrorismo; Geopolítica; Segurança; América do Sul.

ABSTRACT

This article aims to investigate the terrorism that occurred in South America between 2001 and 2018 and what were its effects on the security of South American States in this period. Therefore, this article is structured as follows: introduction, methodology, conceptual aspects, results and discussion and final considerations.

Keywords: Terrorism; Geopolitics; Security; South America.

Comparative Analysis of Regulations for Cybersecurity and Cyber Defence in the United States and Brazil

Análise Comparativa das Regulações para Segurança e Defesa Cibernética nos Estados Unidos e no Brasil

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 93–123
DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75149
ISSN 2358-3932

VITELIO BRUSTOLIN

INTRODUCTION: DIFFERENCES AND INTERSECTIONS BETWEEN CYBERSECURITY AND CYBER DEFENCE

Cybersecurity is “the governance, development, management and use of information security, OT security,¹ and IT security² tools and techniques for achieving regulatory compliance, defending assets and compromising the assets of adversaries” (Walls 2003). Cyber defence, on the other hand, is “a computer network defence mechanism which includes response to actions and critical infrastructure protection and information assurance for organisations, government entities and other possible networks” (Galinec, Možnik, and Guberina 2017).

Therefore, cyber defence is a level above cybersecurity, ensuring the execution of processes and activities, free of threats. Cyber defence also helps to improve the capabilities and uses of the security strategy (Galinec, Možnik, and Guberina 2017). Cybersecurity and cyber defence work together (or should work), as will be discussed throughout this article.

Considering that Brazil is part of the comparison here presented, it is important to clarify the definition of “cyber defence” that guides the Brazilian Army:

Vitelio Brustolin – Research Scientist at Harvard Law School, Postdoctoral Researcher in the Harvard Department of the History of Science, Adjunct Professor at Columbia University in the School of International and Public Affairs, and University Professor at Institute of Strategic Studies and International Relations (INEST) of the Fluminense Federal University (UFF). Cambridge, Massachusetts, USA.

The set of defensive, exploratory and offensive actions in the context of a military planning carried out in the cyberspace, with the purpose of protecting our information systems, obtaining data for the production of intelligence and causing damage to information systems of the opponent (Ministry of Defence of Brazil 2014, 18).

The Institutional Security Office of the Presidency of Brazil (GSI)³ makes the following distinction between these concepts: “the scope of cybersecurity action comprises aspects and attitudes of both prevention and repression. For cyber defence it is understood that it comprises operational actions of offensive combat” (Institutional Security Office of the Presidency of Brazil 2010: 19).

It should be noted that Cybernetics is one of the areas listed as a priority by the National Defence Strategy of Brazil (END),⁴ alongside Nuclear and Spatial. The END guidelines have a clear motivation: cyber-attacks are a threat, either because of their harmful effects on information stored in databases, or for potential damage in the concrete world — the interconnection of which goes from financial institutions to hospitals, through complex government systems.

Because of this, governments and business organisations around the world have been scrambling to protect their systems. To do so, some cyber defence tools and techniques are used, while hackers try to break through security systems, sending malicious software such as botnets, viruses and trojans viruses, among others, to access valuable data. Despite these efforts, the situation is progressively worsening due to new types of malware developed (Al-Mohannadi et al. 2016). In this scenario, it is important to understand the public initiatives employed in different countries aimed at circumventing these attacks, in order to extract lessons that can be adapted and used in different contexts.

It should be noted that the Internet originated as a military enterprise in the United States (USA or US), where the international providers and the largest companies in the area are also concentrated. It is therefore crucial to analyse the policies adopted by the USA in the fight against cyber-attacks. Table 1 presents the key milestones in the creation of the Internet:

Table 1
Key Milestones in the Development of the Internet

1946	The first electronic computer, called “Eniac”, is created for the purpose of performing calculations for the US Army laboratory.
1950	The “Rand Project”, which started connecting computers, is developed.
1958	The “ARPA” ⁵ is founded to foster US technology within the Department of Defence during the Cold War.
1968	The first demonstration of “ARPANET” is made, creating a network of computers.
1973	A Norwegian government agency, Norsar, is the first European institution to connect to ARPANET.
1977	The TCP/IP protocol is created (<i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i>).
1983	The ARPANET is demilitarized and the military part forms MILNET.

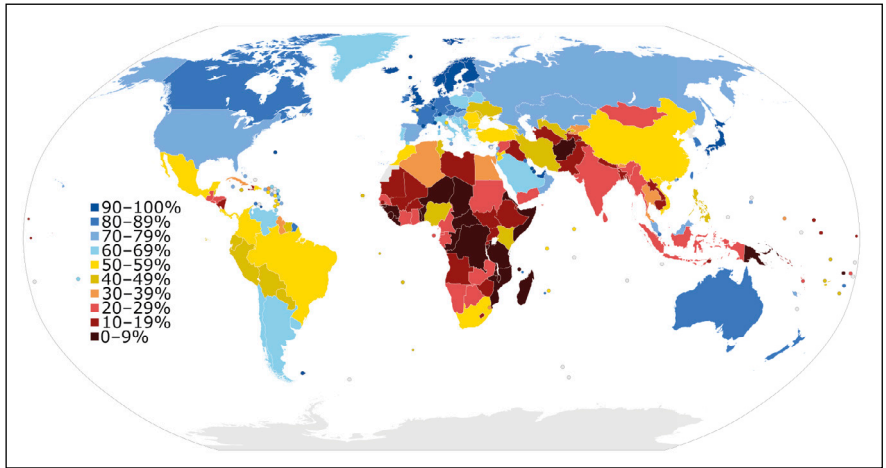
Source: Own elaboration based on bibliographical research (Abbate 1999; Ruthfield 1995: 2-4; Brustolin 2014: 29).

That being said, it is a common practice, both in scientific research and in the governmental sphere, to analyse regulations of other nations and evaluate if they are successful and if some of their aspects are adaptable to their own needs. In this sense, studying US regulations for cybersecurity and cyber defence, in addition to being in accordance with the basic premises of science and with the precepts of efficiency in public administration, can contribute to prevent cyber-crimes in Brazil.

CYBER-ATTACKS

Cyber-attacks are a real risk to the interconnected global infrastructure from hospital care to the functioning of banking and government systems. These attacks have increased over the years and have recently become larger and more dangerous, crippling both public and private systems worldwide (Presse 2017).

The International Telecommunication Union (ITU), an agency of the United Nations (UN), created in 1957 and covering all 193-member countries of the UN, estimates that more than 3 billion people are direct Internet users in the world. Map 1 (below) outlines this number, as a percentage of the population in each country (International Telecommunication Union (International Telecommunication Union 2016, 8).



Map 1 – Percentage of Internet Users by Country.
Source: International Telecommunication Union (2016: 13).

It should be noted that Brazil and the United States are listed in Map 1 as having, respectively, 50-59% (BR) and 70-79% (USA) of their populations as Internet users. This data was published in 2016. Since 2016 the number of Internet users in Brazil has continued to grow, as can be seen in the following 2018 data from the ITU below:

Telecommunications Indicators in Brazil and the United States
Table 2

Key indicators for Brazil (2017)	The Americas	World
Fixed-telephone sub. per 100 inhab.	19.5	23.9
Mobile-cellular sub. per 100 inhab.	113.0	111.8
Active mobile-broadband sub. per 100 inhab.	90.2	89.5
3G coverage (% of population)	95.5	93.9
LTE/WiMAX coverage (% of population)	83.1	84.3
Individuals using the Internet (%)	67.5	67.5
Households with a computer (%)	46.3	64.8
Households with Internet access (%)	60.8	68.3
International bandwidth per Internet user (kbit/s)	29.0	77.1
Fixed-broadband sub. per 100 inhab.	13.7	19.9
Fixed-broadband sub. by speed tiers, % distribution		
-256 kbit/s to 2 Mbit/s	23.4	6.6
-2 to 10 Mbit/s	34.5	23.1
-equal to or above 10 Mbit/s	42.1	70.3

Note: Data in italics are ITU estimates. Source: ITU (as of June 2018).

Table 3

Key indicators for United States (2017)	The Americas	World
Fixed-telephone sub. per 100 inhab.	37.0	23.9
Mobile-cellular sub. per 100 inhab.	123.3	111.8
Active mobile-broadband sub. per 100 inhab.	132.9	89.5
3G coverage (% of population)	99.9	93.9
LTE/WiMAX coverage (% of population)	99.8	84.3
Individuals using the Internet (%)	75.2	67.5
Households with a computer (%)	88.8	64.8
Households with Internet access (%)	87.0	68.3
International bandwidth per Internet user (kbit/s)	125.4	77.1
Fixed-broadband sub. per 100 inhab.	33.9	19.9
Fixed-broadband sub. by speed tiers, % distribution		
-256 kbit/s to 2 Mbit/s	0.9	6.6
-2 to 10 Mbit/s	13.5	23.1
-equal to or above 10 Mbit/s	85.6	70.3

Note: Data in italics are ITU estimates. Source: ITU (as of June 2018).

Source: International Telecommunication Union (2018: 26 and 191).

Table 2 shows that for every 100 people in Brazil, 67.5 are direct Internet users, the same average in the Americas and above the world average, which is 48.6%. The numbers are slightly higher in the United States (Table 3), where for every 100 individuals, 75.2 are direct users of the Internet.

In addition to direct Internet users, there are those who are indirectly affected by the Internet. In other words, companies and governments rely on cyberspace for a variety of activities, from financial transactions to the movement of military forces. Electric power companies, for example, depend on industrial control systems connected to the Internet to provide power to the grid. In addition, shipmasters use satellites and the Internet to monitor freighters while navigating the global sea lanes, while the military rely on secure networks and data to accomplish their missions (Department of Defence USA 2015, 1).⁶

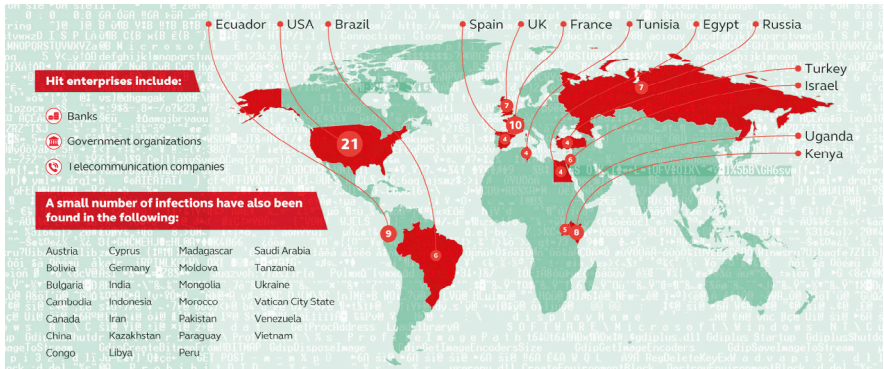
The updated versions of Brazil's National Defence Policy (PND),⁷ as well as its National Defence Strategy (END)⁸ and its White Paper on National Defence,⁹ attribute the responsibility of cyber defence in the country to the Brazilian Army (Ministry of Defence of Brazil 2012, 200). The cybernetics area is also listed as one of the three priorities for the country (Brazil 2012, 36).

As mentioned in the introduction of this article, considering that the Internet originated from a military enterprise in the United States and has the largest concentration of Internet providers and companies, it is important to analyse what initiatives have been employed by the US government to combat cyber-attacks (Brustolin 2014, 29).

This necessity is based on concrete facts: unprecedented and worldwide cyber-attacks have also affected Brazil. In 2017 several companies and public agencies had to shut down their computers, interrupt their services and/or suffered from malfunctioning websites, among them:

- Petrobras.¹⁰
- National Social Security Institute (INSS)¹¹ throughout Brazil.
- Courts of Justice in several Brazilian states: São Paulo, Sergipe, Roraima, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Piauí, Bahia and Santa Catarina.
- São Paulo Public Prosecutor's Office.
- Itamaraty (Ministry of Foreign Affairs).
- Brazilian Institute of Geography and Statistics¹² (IBGE), (Presse 2017).

Worldwide cyberattacks in 2017 in government agencies and companies are displayed in Map 2 (below).

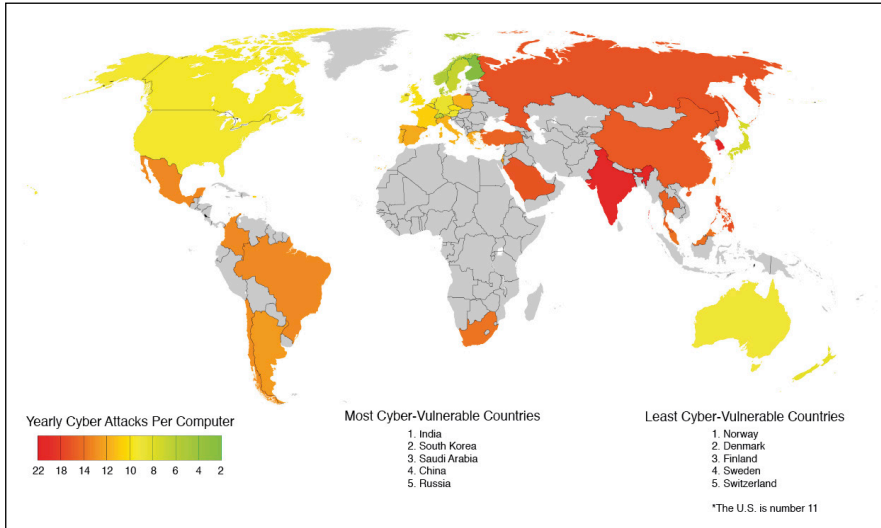


Map 2 – Worldwide Cyber-attack Targets.
Source: AO Kaspersky Lab (2017).

This survey covers 140 organisations in 40 countries, but does not include the more than 300 million personal computers that were infected — in at least 170 countries. In May 2017 alone, in the largest global cyber-attack ever recorded was the result of the release of a ransomware virus called WannaCry (Quesada and Cano 2017). It would be anticipated that by preventing or minimising cyber-attacks, by improving technology and policy, would also have protect personal computer users.

In 2018, the Centre for Studies, Response and Treatment of Internet Incidents in Brazil (Cert.br)¹³ accounted for 678 thousand incidents in the country. The figures, which are only those reported to Cert.br, are lower than those for 2017, but almost doubled compared with five years earlier (Benevides 2019).

Map 3 shows the average of the cyber-attacks suffered annually by different countries. While the United States has an average of 11 attacks per computer per year, the numbers in Brazil are slightly higher, with about 12 to 14 attacks per computer per year:



Map 3 – Average of the Cyber-attacks Suffered Annually by Different Countries.
Source: The Global Cyber-Vulnerability Report (2015).

Map 3 was created based on data provided by Symantec security company to track the frequency with which individual hosts, or computers, are targeted in several countries. The authors of the map analysed over 20 billion reports generated by more than 4 million computers (mostly personal and business machines) protected by Symantec products in 44 countries over a 2-year period. The data were published in December 2015 (Subrahmanian et al 2015).

SECURITY AND CYBER DEFENCE REGULATIONS IN THE UNITED STATES

The main regulations for security and cyber defence in the United States are presented below. This compilation does not aim to be exhaustive, giving priority to the most significant documents.

Federal Government (USA)

There are few federal regulations for cybersecurity in the United States and those that exist focus on specific industries (Kiyuna and Conyers 2015, 76). The three main regulations are:

1. The 1996 Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA).¹⁴

2. The 1999 Gramm-Leach-Bliley Act.¹⁵

3. The 2002 Homeland Security Act.¹⁶

These regulations dictate that healthcare organisations, financial institutions, and federal agencies must protect their own systems and information (Schooner and Berteau 2014).

Department of Defence (USA)

The United States Department of Defence (DoD) released in 2011 an orientation called “Department of Defence Strategy for Operating in Cyberspace”.¹⁷ The main initiatives of the document are:

1. Create partnerships with other agencies and the private sector in the pursuit of a “Whole-of-government cybersecurity Strategy”.

2. Work with international partners in support of collective cybersecurity.

3. Support the development of a cybernetic workforce capable of rapid technological innovation.

Two years later, in November 2013, DoD introduced a new cybersecurity rule to its contractors, in which it demanded:¹⁸

- Compliance with safety standards of the National Institute of Standards and Technology (NIST).
- Mandatory reports of cybersecurity incidents to DoD.
- A clause that applies the same requirements to subcontractors.

Government System (USA)

On 16 November 2018, President Donald Trump sanctioned the “Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act of 2018” (The United States of America 2018a). The Act transforms the National Protection and Programs Directorate (NPPD),¹⁹ into the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA), with increased assignments. The focus of this Agency is the protection of government networks, with the extension “.gov”, but it also monitors the private sector, as publicised: “Federal government; state, local, tribal and territorial governments; the private sector and international partners” (Department of Homeland Security USA 2018a). Although it is unclear which companies are protected and who are the international partners, it is evident that protection does not extend to the rest of the Internet in the country (Department of Homeland Security USA 2018b).

It is important to note that the counterintelligence operations of the National Security Agency (NSA) and the Department of Homeland Security (DHS) have intersections in their work. While the NSA is responsible for national security information systems, the DHS seeks to protect all US government data and respond quickly to any cyber threat (The National Security Agency 2019).

In addition, the United States makes “defensive cyber operations” with the participation of the DoD. For this there is the so-called “Active Cyber Defence” (ACD), which unites DoD resources to those of US intelligence agencies. The ACD focus, however, is not on the Internet in general in the US, but rather on “government agencies and organisations, defence contractors, critical infrastructure segments, and industry” (The National Security Agency 2019).

BEYOND THE REGULATIONS

The US federal government has also been allocating resources for research and collaboration with the private sector for cyber defence and cybersecurity. (Kiyuna and Conyers 2015, 77). This initiative is justified in public documents such as the “National Cyber Strategy of the United States of America”. In the September 2018 edition the countries that are currently considered threats to the United States in the area are cited:

Russia, Iran, and North Korea conducted reckless cyber-attacks that harmed American and international businesses and our allies and partners without paying costs likely to deter future cyber aggression. China engaged in cyber-enabled economic espionage and trillions of dollars of intellectual property theft. Non-state actors — including terrorists and criminals — exploited cyber-space to profit, recruit, propagandize, and attack the United States and its allies and partners, with their actions often shielded by hostile states (The United States of America 2018b, 1-2).

In addition, the DoD Cyberstrategy of 2018 complements the above statement:

We are engaged in a long-term strategic competition with China and Russia. These States have expanded that competition to include persistent campaigns in and through cyberspace that pose long term strategic risk to the Nation as well as to our allies and partners (Department of Defence of the United States of America 2018, 1).

The United States will spend US\$ 15 billion on cybersecurity in 2019 (US\$ 583.4 million more than in 2018). Spending in the area has been in-

creasing steadily every year. This, however, is not yet the total expenditure. According to the government, “due to the sensitive nature of some activities, this amount does not represent the entire cyber budget” (The White House 2018, 273). The Department of Defence will receive most of the resources, reaching almost US\$ 8.5 billion. Second comes the Department of Homeland Security, with US\$ 1.7 billion (The White House 2018, 273).

By 2020, the budget for cybersecurity will be US\$ 17.4 billion. Again, this should not be the total expense, but the other expenses in the area are classified. By 2020, the DoD should receive US\$ 9.6 billion and the DHS US\$ 1.91 billion (The White House 2019, 305).

THE CYBERSECURITY ACT OF 2012 AND OTHER REGULATORY ATTEMPTS

A bipartisan bill, the Cybersecurity Act of 2012 (S.2105) was proposed by two senators Joseph Lieberman (Democrat) and Susan Collins (Republican), in July of that year (Kiyuna and Conyers 2015, 77–78). Barack Obama, who was president at the time, openly expressed his support for the initiative (Fitzpatrick 2012). In debate in the Senate, the bill was opposed by many Republican Senators, including John McCain, who had been a candidate for the presidency of the United States. McCain said he was concerned about the introduction of regulation that, in his words, “would not be effective and could be a ‘burden’ for businesses” (Kiyuna and Conyers 2015, 78).

The Democrats lead by Obama were a minority in the Senate at the time, and although the votes did not strictly follow partisan lines, the bill was defeated (Fitzpatrick 2012). Experts warned that failure to approve the bill “could leave the nation vulnerable to widespread hacking or a serious cyberattack” (O’Keefe and Nakashima 2012). This vulnerability would, ironically, be observed in the 2016 Presidential Election, as will be discussed in the next sections.

In the years that followed, President Obama tried three more times to change regulations and policies for cybersecurity in the country (Kiyuna and Conyers 2015, 78). No proposal, however, would have the same scope and level of protection as the Cybersecurity Act of 2012:

- February 2013: “The Executive Order Improving Critical Infrastructure Cybersecurity”. One of the highlights of the Order would be the deepening of public-private partnerships, as well as the exchange of information between the Department of Homeland Security and critical infrastructure companies (Office of the Press Secretary, The White House 2013).

- January 2015: a new “Cybersecurity Legislative Proposal”. One of the main points of the Proposal would be to provide tools and training for law enforcement authorities to deal more effectively with cybercrime (Office of the Press Secretary, The White House 2015).
- February 2016: “Cybersecurity National Security Action Plan”. Among the proposals, we highlight the creation of a “Commission on Enhancing National Cybersecurity”. This would be composed of a group of analysts with varied perspectives to make diversified recommendations in the area (Office of the Press Secretary, The White House 2016).

All three of the proposals listed above would need to be approved by the Legislative to become laws. Given the election of Donald Trump in 2016, this is unlikely to happen.

MAIN INITIATIVES ENVISAGED IN THE CYBERSECURITY ACT OF 2012

The Cybersecurity Act of 2012 envisaged public-private partnerships and a co-ordinated framework to protect critical infrastructures in the United States. These would be its main initiatives:

Table 4

The Cybersecurity Act of 2012 (S.2105) — Planned Major Initiatives²⁰

<p>1. Determine the Greatest Cyber Vulnerabilities. The bill would require the Secretary of Homeland Security, in consultation with the private sector, the Intelligence Community, and others, to conduct risk assessments to determine which sectors are subject to the greatest and most immediate cyber risks.</p>
<p>2. Protect Our Most Critical Infrastructure. The bill would authorise the Secretary of Homeland Security, with the private sector, to determine cybersecurity performance requirements based upon the risk assessments. The performance requirements would cover critical infrastructure systems and assets whose disruption could result in severe degradation of national security, catastrophic economic damage, or the interruption of life-sustaining services sufficient to cause mass casualties or mass evacuations. The bill would only cover the most critical systems and assets in a given sector, and only if they are not already being appropriately secured.</p>
<p>3. Protect and Promote Innovation. Owners of “covered critical infrastructure” would have the flexibility to meet the cybersecurity performance requirements in the manner they deem appropriate. The private sector also would have the opportunity to develop and propose performance requirements for “covered critical infrastructure.” The bill would prohibit the government from regulating the design or development of information technology products.</p>

(Continue)

(Continuation)

<p>4. Improve Information Sharing While Protecting Privacy and Civil Liberties. As the sophistication of cyber threats and attacks has grown, it is increasingly clear that improved information sharing is a vital tool to combat cybercrime and espionage, and to alert owners of our nation’s most critical infrastructure of cyber threats to their systems and assets. Both the government and the private sector collect valuable cyber threat information. This bill would provide a responsible framework for the sharing of cyber threat information between the federal government and the private sector, and within the private sector, while ensuring appropriate measures and oversight to protect privacy and preserve civil liberties.</p>
<p>5. Improve the Security of the Federal Government’s Networks. To strengthen the security and resilience of federal government systems, the bill would amend the Federal Information Security Management Act (FISMA) and require the federal government to develop a comprehensive acquisition risk management strategy. The amendments to FISMA would move agencies away from a culture of compliance to a culture of security by giving the Department of Homeland Security authority to streamline agency reporting requirements and reduce paperwork through continuous monitoring and risk assessment. The bill would emphasise “red team” exercises and operational testing to ensure federal agencies are aware of their networks’ vulnerabilities. By directing OMB to develop security requirements and best practices for federal IT contracts, the bill would also ensure agencies make informed decisions when purchasing IT products and services.</p>
<p>6. Clarify the Roles of Federal Agencies. The bill would clarify and improve federal efforts to address cyber threats. The bill would strengthen the critical partnership between the Department of Defence and the Department of Homeland Security. It would consolidate existing cyber offices at the Department of Homeland Security into a unified National Centre for Cybersecurity and Communications to carry out the Department’s current responsibilities for protecting the networks of federal civilian agencies and critical infrastructure. Existing relationships between infrastructure owners and government agencies, as well as existing oversight frameworks, would remain intact, wherever possible, to avoid duplication.</p>
<p>7. Strengthen the Cybersecurity Workforce. The bill would reform the way cybersecurity personnel are recruited, hired, and trained to ensure that the federal government has the necessary talent to lead and manage the protection of its own networks.</p>
<p>8. Co-ordinate Cybersecurity Research and Development. The bill would provide for a co-ordinated cybersecurity R&D program to advance the development of new technologies to secure our nation from ever-evolving cyber threats”.²¹</p>

The effects of not implementing some of these initiatives planned in the Cybersecurity Act of 2012 will be discussed in the next section.

FAILURES IN US CYBERSECURITY AND CYBER DEFENCE IN 2016 PRESIDENTIAL ELECTION

As many experts had predicted, the fact that the 2012 Cybersecurity Act was not enacted left the US “vulnerable to widespread hacking or a serious cyberattack” (O’Keefe and Nakashima 2012). This vulnerability was noted in the Presidential Election 2016, which suffered interference from the Russian government as officially verified by multiple Law Enforcement and Intelligence Agencies (Office of the Director of National Intelligence 2017). This interference hampered Hillary Clinton’s campaign, increasing the odds of a Donald Trump presidency and growing political and social discord in the United States. The conclusions are presented in the Mueller Report, officially called “Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election” (Mueller 2019).

The Mueller Report concluded that Russian interference violated US criminal law. As a result, 26 Russian nationals and three Russian organisations were indicted. According to the report, at least two methods were employed by the Russian government:

1. The use of profiles on social media, with “Internet trolls” and spreading fake news

2. The hacking by the Russian Intelligence Service (GRU) into email accounts of volunteers and employees of the Hillary Clinton presidential campaign, as well as the hacking of the Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC) and the Democratic National Committee (DNC).

The stolen documents were released in stages to influence public opinion during the three months prior to the 2016 election. Hackers released the leaked documents to the websites WikiLeaks, DCLeaks, and Guccifer 2.0. (Meyer, Moe, and Connor 2016).

If the Cybersecurity Act of 2012 had been enacted and was enforced in 2016, at least three US cybersecurity and cyber defence vulnerabilities could have been mitigated:

1. DHS, in consultation with the Intelligence Community and the private sector (especially social media companies) could have acted to reduce fake profiles and fake news.

2. Public-private partnerships could have prevented the cyber hacking of the Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC) and the Democratic National Committee (DNC).

3. Civilian talent recruited to work in cybersecurity could have acted proactively and detected that two of the leak platforms belonged to the Russian Intelligence: DCLeaks and Guccifer 2.0. This was established by

the Mueller Report in 2019 and was released very late by the CIA in 2016. It should be noted that alerting citizens about the Russian interference in the election could have directly influenced public opinion.

4. Finally, a “responsible framework for the sharing of cyber threat information between the federal government and the private sector, and within the private sector, while ensuring appropriate measures and oversight to protect privacy and preserve civil liberties”,²² could have prevented most of the threats during the 2016 Presidential Election.

REGULATIONS FOR SECURITY AND CYBER DEFENCE IN BRAZIL

As well as the previous listing of the main regulations for cybersecurity and cyber defence of the United States, below is presented a listing of the main regulations produced by Brazil. Again, these listings are not intended to be exhaustive, prioritising the most expressive regulations.

Federal Government (Brazil)

Decree 5.484/2005:²³ approves the “Policy of National Defence” (PDN),²⁴ the document was updated in 2012, when it came to be called the “National Defence Policy” (PND).²⁵ The last update (from 2016) was legislatively enacted in 2018.²⁶ The cybernetic area was directly mentioned in only two points of the original Policy. On the other hand, the original Policy anticipated the improvement of “security devices and procedures that reduce the vulnerability of systems related to National Defence against cyber-attacks”.²⁷ The importance of the cybernetic area grew with the prioritisation “of the three sectors”, made by the National Defence Strategy (below). The next versions of the Policy would give an increasing importance and space to the cyber sector.

Decree 6.703/2008: approves the National Defence Strategy. The Strategy prioritises Brazilian national autonomy, emphasising autonomous technological empowerment and focusing on the “spatial, cybernetics and nuclear” sectors.²⁸ It is from this document that cybernetics officially has a prominent role for the Armed Forces of Brazil, being assigned as a priority to the Army. The spatial sector is fundamentally delegated to the Air Force and the nuclear sector to the Navy. The Strategy is periodically updated every four years. The last update, of 2016, was legislatively enacted in 2018.²⁹

Law 12.737/2012: typifies crimes related to cybersecurity. This Law is known as “Carolina Dieckmann Law,” in reference to the leak of photos by the homonymous actress in 2012.³⁰ The penalty for those who illegally

access a cell phone or computer account is short: from three months to a year in detention, “which in practice means that it is very difficult for someone to be arrested in Brazil for attacking and stealing information from a third-party device” (Amorim 2019). There is also a statute of limitation of four years.

Law 12.965/2014: known as the “Civil Internet Framework”.³¹ This Law was elaborated through public consultation.³² Subsequently, the regulation was replicated by other countries, such as Italy (Canabarro 2014). This Law devotes a section to the protection of records, personal data and private communications between people.³³ In that Section, preserves the content of communications between people if at least one of the terminals is located in Brazil, or if the economic group that is offering the communication service has a branch in Brazil.³⁴ While creating legal mechanisms to ensure Internet security, the Law does not directly address cyber defence.

Decree 8.491/2015: assigns to the “Centre for Cyber Defence” (CDCiber), competence to:³⁵

- Advise the Army Commander and the Defence Minister on the activities of the cyber sector.
- Formulate doctrine.
- Obtain and employ technologies.
- Plan, guide and control operational activities.
- Plan, guide and control the doctrinal activities and development of cybernetic capabilities.³⁶

Law 13.709/2018, with adjustments of Law 13.853/2019:³⁷ “General Law of Personal Data Protection”³⁸ (fully effective from 2020). This Law protects the data of individuals and companies. The Law helps cybersecurity, but is not applied to:

1. Public safety data.
2. National defence data.
3. State safety data.
4. Investigation and prosecution of criminal offenses.³⁹

Decree 9.637/2018: creates the National Information Security Policy. It outlines the principles, objectives, instruments, attributions and powers of information security for federal agencies in Brazil. It also foresees the elaboration of the National Cybersecurity Strategy.⁴⁰

Decree 10.222/2020: approves the National Cybersecurity Strategy of Brazil (called “E-Ciber”). The Strategy is valid from 2020 to 2023. One of the highlights of the document is section 2.2, which outlines its objectives:

1. Make Brazil more prosperous and reliable in the digital environment.
2. Increase Brazilian resilience to cyber threats.
3. Strengthen Brazilian cybersecurity operations on the international stage.

One of the actions foreseen in the Strategy is the creation of “a centralized model of cyber governance in Brazil” (section 2.3.2). Despite this centralization, the Strategy also advocates the creation of “a participatory, collaborative and secure environment, between public organizations, private institutions, academia and society” (section 2.3.3).

In addition, the Strategy establishes the expansion of Brazil’s international cooperation in cybersecurity, “with as many countries as possible” (section 2.3.8).⁴¹

Institutional Security Office (Brazil)

In 2010 the Institutional Security Office published the “Green Paper: Cybersecurity in Brazil”.⁴² The book is a public document, that presents as “fundamental to develop a set of collaborative actions among government, private sector, academia, third sector, and society, to deal with the mosaic of aspects that cross cybersecurity” (Institutional Security Office 2010, 14).⁴³ The document distinguishes between the concepts “cybersecurity” and “cyber defence” as presented in the Introduction of this article (Institutional Security Office 2010, 19).⁴⁴

Ministry of Defence (Brazil)

Ordinance 666/2010: creates the Centre for Cyber Defence, attached to the Army Command.⁴⁵

Ordinance 3.389/2012: approves the “Cyber Defence Policy”.⁴⁶ Among the highlights of the document, we emphasise:⁴⁷

1. “The effectiveness of Cyber Defence actions in the MD depends directly on the degree of awareness reached among organisations and individuals about the value of the information they hold or process”.⁴⁸ That is, the Ministry of Defence makes clear that joint action is needed with organisations and citizens so that the cyber defence of the country can be effective. This point is reinforced in the following item:

2. “Information and Communications Security (SIC)⁴⁹ is the basis of cyber defence and depends directly on individual actions; there is no cyber defence without SIC actions”. This text could not be clearer: without individual actions — of all people — there is no cyber defence. This is the limit of action established by the Ministry of Defence itself:

3. “Cybernetic actions in the context of MD are aimed at ensuring the use of cyberspace, preventing or hindering its use against the interests of the country and thus guaranteeing freedom of action”.⁵⁰

Another point that stands out is the possibility of recruiting personnel to act in cyber defence. The Cyber Defence Policy makes room for talents outside the Armed Forces, although it is unclear whether they could be civilians in general or just civil public servants. In addition, it is not outlined how, in practise, such recruitment would be carried out: “identify, register and select personnel with skills or abilities, existing in the internal and external environments of the FA”.⁵¹

Ordinance 3.405/2012: it assigns to the Centre for Cyber Defence the responsibility for the coordination and integration of the activities of cyber defence within the scope of the Ministry of Defence, according to the provisions of the National Defence Strategy.⁵²

White Paper on National Defence: it was released in 2012. Although cyber defence has a prominent role in the document, it is clear that a low investment is expected in the area. For the period from 2011 to 2035 (that is, 24 years) are expected to be R\$ 839.90 million. The budget is not mentioned in the 2016 White Paper update, which was legislatively enacted in 2018.⁵³

Normative Ordinance of the Ministry of Defence 3.010/2014: This regulation approves the Military Doctrine of Cyber Defence of Brazil. The document — already mentioned earlier in this article — presents concepts, limitations and forms of cyber defence operations in the country.⁵⁴

CYBERSECURITY AND CYBER DEFENCE ISSUES IN BRAZIL

It is important to note that this study focuses on cyber-attacks. However, cases of external interference in elections through fake news are considered national security issues in any country. That being said, in a similar way to the United States, Brazil had cases of fake profiles in social media and fake news, targeting the 2018 Presidential Election. In the Brazilian case, however, there is no evidence of interference from other countries. In order to determine what had happened, in 2019 the National Congress established a Parliamentary Inquiry Commission⁵⁵ — CPI — (Federal Senate of Brazil 2019).

In addition, the Superior Electoral Court (TSE)⁵⁶ had to restrict services provided via the Internet in an attempt to reduce cyber-attacks (Superior Electoral Court of Brazil 2019). Four years earlier, on the weekend of the first round of general elections in 2014, the TSE had received 200 thousand cyber-attacks per second (Superior Electoral Court of Brazil 2019).

In another case that became famous, in June 2019, The Intercept website began publishing alleged conversations by Brazilian authorities. The conversations would have been obtained in the Telegram application, illegally, by an anonymous source (Greenwald and Pougy 2019).

These are just a few of the many cases that show how government, companies and citizens are exposed to cybercrime and cyber-attacks in Brazil. To these facts are added others, already mentioned throughout this article, in the section “Cyber-attacks”.

As in the US case, regulations such as the Cybersecurity Act of 2012 would have substantially reduced these problems. Similar to the US proposal, the form of confrontation could also be:

1. Determine the greatest cyber vulnerabilities. Clearly Brazil was not prepared for fake social media profiles or the spread of fake news that occurred during the 2018 Presidential Election, despite the events two years earlier in the United States. At the same time, no government action was taken to counteract these efforts this was partially due to the lack of regulation.

2. Protect and promote innovation. Hacking of communication between senior officials shows that the country needs to better safeguard critical information shared in messaging apps. There are safer forms of communication and when it comes to public officials and more advanced technology should be to prevent the exposure of the country to external interference.

3. Improve information sharing while protecting privacy and civil liberties. Information sharing should aim to protect the population, not the exposure of individuals or sale of their data by criminals.

4. Public-private partnerships. Cybersecurity and cyber defence cannot be provided only by the State. The collaboration of the private sector is necessary. At the same time, a legal and institutional arrangement is necessary to make this possible.

5. Civilian talent recruited to act proactively. Among the three areas prioritised in Brazil’s National Defence Strategy (cybernetics, nuclear and spatial), cybernetics is the one that most needs the collaboration of civilians. The Brazilian Army does not have enough structure to provide cyber defence for the whole country. This is expressly stated in the Ordinance 3.389/2012.

6. To organise the activities of the Centre for Cyber Defence of the Brazilian Army, the Institutional Security Office, the Brazilian Intelligence Agency (ABIN)⁵⁷ and the Federal Police (PF), would be useful to Brazil. The integration between cybersecurity and cyber defence is essential, because without it, it is not possible for institutions to act effectively. This

integration is pursued by the Cybersecurity Act of 2012: “The bill would clarify and improve federal efforts to address cyber threats... Existing relationships between infrastructure owners and government agencies, as well as existing oversight frameworks, would remain intact, wherever possible, to avoid duplication”.⁵⁸

FINAL CONSIDERATIONS

There are clear differences between the approaches proposed by the Obama administration and the Trump administration in cybersecurity and cyber defence regulations in the United States. Obama sought formation of councils, commissions, and partnerships with private initiative, as well as the recruitment of civilian talent. On the other hand, Trump is pursuing a more centralised approach, in which cyber defence is provided by the government. As Obama’s proposals failed to pass Congress, the centralising paradigm has prevailed.

The main justification for the Cybersecurity Act of 2012 not passing Congress is that the Act would be invasive. That is, the government would have too much power over the privacy of people. However, there was no parliamentary discussion on accountability, which could hold public agents accountable for the misuse of information.

At the same time, the public debate over the regulation of the Internet in the United States has certainly been influenced by the publication of leaked documents by the Wikileaks platform. These leaks reveal the actions of governments and public agents, including espionage (Bridge 2018). The leaks have been published, in a continuous stream since December 2006. Certainly, the leaks also influenced the discourse on Internet regulation and public policy in the rest of the world, including Brazil.

Although the Cybersecurity Act of 2012 failed to pass Congress in advance of the leak of classified information by Edward Snowden, such leaks are certainly having influence on public discussion of governments actions on cybersecurity and cyber defence. In 2013, Snowden was hired by the NSA, after working at Dell and the CIA. In May of 2013, Snowden left the job in the NSA and also left the USA (Burrough, Ellison, and Andrews 2014). In June, he revealed thousands of confidential NSA documents to journalists from The Guardian, the Washington Post, Der Spiegel and The New York Times (Gellman and Soltani 2013). On 5 June 2013, media reports documenting the existence and functions of classified surveillance programs and their scope began and continued throughout the year (Greenwald and MacAskill 2013).

Given these facts, a current discussion on Internet regulation should include accountability mechanisms for public agents.

In fact, because of scandals and leaks like those reported above, people do not trust the government to protect their privacy. However, the government already has the most information on individuals, since identifiable data are used in the issuance of documents such as certificates, passports, driver's licenses, or in income tax returns, for example. On the other hand, some Internet companies, such as social media platforms, hold large amounts of personal information of other types, such as political preferences, product searches, contracting services, etc. It is now impractical to ensure that such information will not be misused, sold, invaded or leaked if there is no regulation — as has already happened with Facebook (Tynan 2018). Even with regulation it would already be difficult to protect the data, with regulation, at least there would be legal instruments that could be used by government agents.

In parallel, most people trust the State to provide them with public safety, or for the Army to defend the country in the case of war. Why the mistrust when it comes to cybersecurity? The misuse of information by governments, evidenced by confidential documents made public by websites such as Wikileaks, for example, makes people less confident in the State when it comes to their privacy. In addition, the feeling of being constantly watched over by a “Big Brother” as described in George Orwell's famous “1984” book⁵⁹ compels people to distrust the government in this “trade off” between cyber defence and privacy.

Trust, in this case, can only be established with the perception that the rules serve both individuals in general and public agents. That is, public agents should be held liable if there is an abuse of power or inappropriate use of private information. To this end, it is necessary to create supervisory and control mechanisms that are also applied to government agents. Given the large number of citizens, the overwhelming majority of data will be analysed by cyber threat software, not by people. This software is programmable and verifiable.

Certain data that some people fear to be analysed by governments, are shared openly on social media platforms, since not all individuals care about protecting their information. It is important to raise awareness about what the Internet is and how information is distributed and recorded on the Internet.

There is a price to pay for security, and most of the time this price is a reduction of privacy. In times of over-connectivity, it is the lack of regulation that encourages invasion of privacy and not the existence of reg-

ulation. The rules, as described above, should equally apply to individuals and public agents responsible for their cyber safety.

That being said, from the comparison between the main regulations employed by the United States and Brazil for their respective cybersecurity and cyber defence, we produced four main conclusions:

1. The absence of an effective public policy for cybersecurity and cyber defence in the United States left the country vulnerable to Russian cyber-attacks that influenced the course of the 2016 Presidential Election.

2. The Cybersecurity Act of 2012 would have increased US protection against cyber-attacks. However, the bill was defeated in the Senate of the country.

3. If Brazil had a regulation similar to the Cybersecurity Act of 2012, the country would have prevented most of the fake news and cyber-attacks that occurred in its own 2018 Presidential Election.

4. As demonstrated throughout this article, among all the proposed cybersecurity and cyber defence regulations made so far in both the United States and Brazil, the Cybersecurity Act of 2012 is the most comprehensive. The main initiatives foreseen in the bill can still be implemented by both countries. Such implementation would depend on extensive public debate, but the results would bring potential benefits to both countries.

This work was supported by CAPES [Funding Number 23069.041588/2018-08, Finance Code 001].

Acknowledgments: I am grateful to Alex Csiszar and Peter Louis Galison (Department of the History of Science, Harvard University); Roberto Mangabeira Unger (Harvard Law School); Eurico de Lima Figueiredo (Institute of Strategic Studies and International Relations of the Fluminense Federal University); Alice Ma; Sarah Block; CAPES and Lemann Foundation.

REFERENCES

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

Al-Mohannadi, Hamad et al. 2016. "Cyber-Attack Modeling Analysis Techniques: An Overview". Paper delivered at 4th International Conference on Future Internet of Things and Cloud Workshops. Vienna, Austria 22-24 Aug. <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/7592703>.

Amorim, Silvia. 2019. "Lei brasileira ainda é insuficiente para punir hackers". *O Globo*, 7 July.

AO Kaspersky Lab. 2017. *APT Trends report, Q1 2017. An Expert Take on Targeted Attack Operations*. Russian Federation, Moscow. <https://securelist.com/analysis/quarterly-malware-reports/78169/apt-trends-report-q1-2017>.

Benevides, Bruno. 2019. “Brasil entra na mira de hackers e vira alvo de ciberataques do exterior”. *Folha de S. Paulo*, 6 July.

Brazil. 2005. *Decree 5.484, of 30 June 2005*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

Brazil. 2008. *Decree 6.703, of 18 December 2008*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2018. *Decree 9.637 of 26 December 2018*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2020. *Decree 10.222 of 5 February 2020*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2012. *Law 12.737, of 30 November 2012*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2012 [2005, 2016]. *National Defence Policy*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2012 [2008, 2016]. *National Defence Strategy*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2014. *Law 12.965, of 23 April 2014*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2015. *Decree 8.491, of 13 July 2015*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2018. *Law 13.709, of 14 August 2018*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

_____. 2019. *Law 13.853, of 8 July 2019*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.

Bridge, Mark. 2018. “Loss of internet forces Assange to step down from Wikileaks editor role”. *The Times*, 27 September.

Brustolin, Vitelio. 2014. "Innovation and Development through National Defence in the USA and Brazil". PhD Thesis, Universidade Federal do Rio de Janeiro & Harvard University.

Burrough, Bryan, Sarah Ellison, and Suzanna Andrews. 2014. "The Snowden Saga: A Shadowland of Secrets and Light". *Vanity Fair*, 23 April.

Canabarro, Diego. 2014. "A contribuição do Brasil para o Marco Civil da Internet na Itália". *Observatório da Internet no Brasil* [online]. 23 October. <https://observatoriodainternet.br/post/a-contribuicao-do-brasil-para-o-marco-civil-da-internet-na-italia>.

Department of Defence of the United States of America. 2011. *Department of Defence Strategy for Operating in Cyberspace*. Washington DC, USA: DoD.

_____. 2013. *78 FR 23601*. Federal Register 78, no. 76, 19 April. Washington DC, USA: Government Publishing Office.

_____. 2015. *The Department of Defence Cyberstrategy*. Washington DC, USA: DoD.

_____. 2018. *Department of Defence Strategy for Operating in Cyberspace*. Washington DC, USA: DoD.

Department of Homeland Security of the United States of America. 2018a. *What Does CISA Do?* Washington DC, USA: DHS. www.dhs.gov/CISA.

_____. 2018b. *Cybersecurity*. Washington DC, USA: DHS. www.dhs.gov/topic/cybersecurity.

Federal Senate of Brazil. 2018. *Legislative Decree 179, of 14 December 2018*. Brasília: Brazil.

_____. 2019. "Congresso cria CPI Mista para investigar fake News". Senado Notícias, 3 July. www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/07/congresso-cria-cpi-mista-para-investigar-fake-news.

Fitzpatrick, Alex. 2012. "Cybersecurity Bill Stalls in the Senate". *Mashable*, 2 August.

_____. 2012. "Obama Gives Thumbs-Up to New Cybersecurity Bill". *Mashable*, 20 July.

Galinec, Darko, Darko Možnik, and Boris Guberina. 2017. *Cybersecurity and cyber defence: national level strategic approach*. *Automatika* 58, no. 3, 273–286, DOI: 10.1080/00051144.2017.1407022.

Gellman, Barton, and Ashkan Soltani. 2013. "NSA infiltrates links to Yahoo, Google data centres worldwide, Snowden documents say". *The Washington Post*, 1 November.

Greenwald, Glenn, and Ewen MacAskill. 2013. "Boundless Informant: the NSA's secret tool to track global surveillance data". *The Guardian*, 8 June.

Greenwald, Glenn, and Victor Pougny. 2019. "As mensagens secretas da Lava Jato". *The Intercept*, 9 June.

Institutional Security Office of the Presidency of Brazil. 2010. *Green Paper: Cybersecurity in Brazil*. Brasília: Presidency of the Republic of Brazil.

International Telecommunication Union. 2016. *Measuring the Information Society Report 2016*. Geneva Switzerland: United Nations.

_____. 2018. *Measuring the Information Society Report 2018: Volume 2*. Geneva, Switzerland: United Nations.

Kiyuna, A., and L. Conyers. 2015. *Cyberwarfare Sourcebook*. Morrisville, USA: Lulu.

Meyer, Josh, Alex Moe, and Tracy Connor. 2016. "Hack of Democratic Congressional Campaign Committee 'Similar' to DNC Breach". *NBC News*, 29 July.

Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Bulletin of the Army: 31/2010*. Brasília, Brazil: Command of the Army, 6 August.

_____. 2010. *Ordinance 3.389, of 21 December 2012*. Brasília, Brazil: MD.

_____. 2012. *Bulletin of the Army: Number 52/2012*. Brasília, Brazil: Command of the Army, 28 December.

_____. 2012 [2016]. *White Paper on National Defence*. Brasília, Brazil: MD.

_____. 2014. *Military Doctrine of Cyber Defence*. Brasília, Brazil: Command of the Army.

Mueller, Robert. 2019. *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*. Washington DC: US Department of Justice. <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>.

North American Energy Standards Board. 2017. *The Cybersecurity Act of 2012*. Houston, USA: naesb.org.

O’Keefe, Ed, and Ellen Nakashima. 2012. “Cybersecurity bill fails in Senate”. *Washington Post*, 2 August.

Office of the Director of National Intelligence (USA). 2017. *Background to “Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections”: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*. Washington DC, USA: DNI. https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

Office of the Press Secretary, The White House (USA). 2013. *Executive Order: Improving Critical Infrastructure Cybersecurity*. Washington DC, USA: White House, 12 February. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/executive-order-improving-critical-infrastructure-cybersecurity>.

_____. 2015. *President Obama Announces New Cybersecurity Legislative Proposal and Other Cybersecurity Efforts*. Washington DC, USA: White House, 13 January. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/13/securing-cyberspace-president-obama-announces-new-cybersecurity-legislat>.

_____. 2016. *Cybersecurity National Action Plan*. Washington DC, USA: White House, 9 February. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/09/fact-sheet-cybersecurity-national-action-plan>.

Orwell, George. 1949. *1984*. Boston/New York, USA: Houghton Mifflin Harcourt.

Presse, France. 2017. “Ataque de hackers sem precedentes provoca alerta no mundo”. *O Globo*, 13 May.

Quesada, Juan, and Rosa Cano. 2017. “O ciberataque: apertar um botão e desligar o mundo”. *El País*, 21 May.

Ruthfield, Scott. 1995. “The Internet’s History and Development from Wartime Tool to the Fish-Cam”. *Crossroads Magazine* 2 no. 1 (September).

Schooner, Steven, and David Berteau. 2014. “Emerging Policy and Practice Issues”. Washington DC, USA: GW Law Faculty Publications. https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/1056.

Senate of the United States of America. 2012. *S.2105 — Cybersecurity Act of 2012*. Washington DC, USA: Congress.gov. www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/2105/text.

Subrahmanian, V. et al. 2015. *The Global Cyber-Vulnerability Report*. Springer International Publishing.

Superior Electoral Court of Brazil. 2019. “Portal do TSE restringe serviços para prevenir ataques cibernéticos”. *TSE Communication Advisory*, 27 October. www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/portal-do-tse-restringe-servicos-para-prevenir-ataques-ciberneticos.

The National Security Agency. 2019. *Active Cyber Defence*. Washington DC, USA: NSA. <https://apps.nsa.gov/iaarchive/programs/iad-initiatives/active-cyber-defence.cfm>.

_____. 2019. *What is NSA's role in U.S. cybersecurity?* Washington DC, USA: NSA. www.nsa.gov/What-We-Do/Cybersecurity.

The United States of America. 1996. *Public Law 104-191*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.

_____. 1999. *Public Law 106-102*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.

_____. 2002. *Public Law 107-296*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.

_____. 2018a. *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act of 2018*. Congress Bills. Washington DC, USA: Govtrack. www.govtrack.us/congress/bills/115/hr3359.

_____. 2018b. *National Cyber Strategy of the United States of America*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.

The White House, United States of America. 2018. *Cybersecurity Funding*. Washington DC, USA: White House.

_____. 2018. *Cybersecurity Funding*. Washington DC, USA: White House.

_____. 2019. *Cybersecurity Funding*. Washington DC, USA: White House.

Tynan, Dan. 2018. “Facebook says 14m accounts had personal data stolen in recent breach”. *The Guardian*, 12 October.

Walls, Andrew, Earl Perkins, and Juergen Weiss. 2013. *Definition: Cybersecurity*. Stamford, USA: Gartner Inc.

NOTAS

1. “Operational Technology”.
2. “Information Technology Security”.
3. “Gabinete de Segurança Institucional”, in Portuguese.
4. “Estratégia Nacional de Defesa”, in Portuguese.
5. “ARPA” (Advanced Research Projects Agency) would later be renamed to “DARPA” (Defence Advanced Research Projects Agency).
6. This Cyberstrategy was updated in 2018, as quoted in other parts of this article.
7. “Política Nacional de Defesa”, in Portuguese.
8. The aforementioned “Estratégia Nacional de Defesa”.
9. “Livro Branco de Defesa Nacional”, in Portuguese.
10. Abbreviation of “Petróleo Brasileiro S.A.”, a Brazilian oil and gas company.
11. “Instituto Nacional do Seguro Social”, in Portuguese.
12. “Brazilian Institute of Geography and Statistics”, in Portuguese.
13. “Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Internet no Brasil”, in Portuguese.
14. The United States of America. 1996. *Public Law 104-191*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.
15. The United States of America. 1999. *Public Law 106-102*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.
16. The United States of America. 2002. *Public Law 107-296*. Washington DC, USA: Government Publishing Office.
17. Department of Defence of the United States of America. 2011. *Department of Defence Strategy for Operating in Cyberspace*. Washington DC, USA: DoD.
18. Department of Defence of the United States of America. 2013. *78 FR 23601*. Federal Register Volume 78, Issue 76, April 19. Washington DC, USA: Government Publishing Office.
19. NPPD is a Directorate of the Department of Homeland Security.
20. Senate of the United States of America. 2012. *S.2105 — Cybersecurity Act of 2012*. Washington DC, USA: Congress.gov.
21. North American Energy Standards Board. 2017. *The Cybersecurity Act of 2012*. Houston, USA: naesb.org.
22. As transcribed in Table 4.
23. Brazil. 2005. *Decree 5.484, of 30 June 2005*. Brasília: Presidency of the Federative Republic of Brazil.
24. “Política de Defesa Nacional”, in Portuguese.
25. “Política Nacional de Defesa”, in Portuguese.

26. Federal Senate of Brazil. 2018. *Legislative Decree 179, of 14 December 2018*. Brasília: Brazil.
27. Brazil. 2005. *Decree 5.484, of 30 June 2005*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil. [Section 7.1, XII; and 6.19].
28. Brazil. 2008. *Decree 6.703, of 18 December 2008*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
29. Federal Senate of Brazil. 2018. *Legislative Decree 179, of 14 December 2018*. Brasília, Brazil.
30. Brazil. 2012. *Law 12.737, of 30 November 2012*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
31. “Marco Civil da Internet”, in Portuguese.
32. Brazil. 2014. *Law 12.965, of 23 April 2014*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
33. Brazil. 2014. *Law 12.965, of 23 April 2014*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil. [Section II].
34. Brazil. 2014. *Law 12.965, of 23 April 2014*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil. [Art. 11, § 2º].
35. Brazil. 2015. *Decree 8.491, of 13 July 2015*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
36. Art. 11-B of Decree 5.751/2006, amended by the above-mentioned Decree 8.491/2015.
37. Brazil. 2019. *Law 13.853, of 8 July 2019*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
38. “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)”, in Portuguese.
39. Brazil. 2018. *Law 13.709, of 14 August 2018*. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil. [Art. 4, III: a, b, c, d].
40. Brazil. 2018. Decree 9.637 of 26 December 2018. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
41. Brazil. 2020. Decree 10.222 of 5 February 2020. Brasília, Presidency of the Federative Republic of Brazil.
42. Institutional Security Office of the Presidency of Brazil. 2010. *Green Paper: Cybersecurity in Brazil*. Brasília: Presidency of the Republic of Brazil.
43. Institutional Security Office of the Presidency of Brazil. 2010. *Green Paper: Cybersecurity in Brazil*. Brasília: Presidency of the Republic of Brazil. p. 14.
44. Institutional Security Office of the Presidency of Brazil. 2010. *Green Paper: Cybersecurity in Brazil*. Brasília: Presidency of the Republic of Brazil. p. 19.
45. Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Bulletin of the Army: Number 31/2010*. Brasília, Brazil: Command of the Army, 6 August.

46. “Política Cibernética de Defesa”, in Portuguese.
47. Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Ordinance 3.389, of 21 December 2012*. Brasília, Brazil: MD.
48. Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Ordinance 3.389, of 21 December 2012*. Brasília, Brazil: MD. [Section 1.3, e].
49. “Segurança da Informação e Comunicações”, in Portuguese.
50. Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Ordinance 3.389, of 21 December 2012*. Brasília, Brazil: MD. [Section 1.3, g].
51. Ministry of Defence of Brazil. 2010. *Ordinance 3.389, of 21 December 2012*. Brasília, Brazil: MD. [Section 3.2.2, d].
52. Ministry of Defence of Brazil. 2012. *Bulletin of the Army: Number 52/2012*. Brasília, Brazil: Command of the Army, 28 December.
53. Federal Senate of Brazil. 2018. *Legislative Decree 179, of 14 December 2018*. Brasília: Brazil.
54. Ministry of Defence of Brazil. 2014. *Military Doctrine of Cyber Defence*. Brasília, Brazil: Command of the Army.
55. “Comissão Parlamentar de Inquérito”, in Portuguese.
56. “Tribunal Superior Eleitoral”, in Portuguese.
57. “Agência Brasileira de Inteligência”, in Portuguese.
58. As transcribed in Table 4.
59. Orwell, George. 1949. *1984*. Boston/New York, USA: Houghton Mifflin Harcourt.

COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATIONS FOR CYBERSECURITY
AND CYBER DEFENCE IN THE UNITED STATES AND BRAZIL

ABSTRACT

In this article we compare the main regulations employed by the United States and Brazil for their respective cybersecurity and cyber defence. From this comparison we produced four main conclusions. First, the absence of an effective public policy for cybersecurity and cyber defence in the United States left the country vulnerable to Russian cyber-attacks that influenced the course of the 2016 Presidential Election. Second, the Cybersecurity Act of 2012, which was supported by Barack Obama, who was President at the time, would have increased US protection against cyber-attacks. However, the bill did not become law because it was defeated in the US Senate. Third, if Brazil had enacted legislation similar to the Cybersecurity Act of 2012, the country would have prevented most of the fake news and cyber-attacks that occurred in its own 2018 Presidential Election. Fourth, the main initiatives of the Cybersecurity Act of 2012 can still be implemented by both the United States and Brazil. To reach these conclusions, we compared intended purpose of the Cybersecurity Act of 2012, with facts that highlight the consequent failures in cybersecurity and cyber defence in the United States and Brazil.

Keywords: Cybersecurity; Cyber Defence; Cyber-attacks; Cybersecurity Act of 2012; Internet Regulation; Cyber Safety in the United States; Cyber Safety in Brazil.

RESUMO

Neste artigo são comparadas as principais regulamentações empregadas pelos Estados Unidos e pelo Brasil para as suas respectivas segurança e defesa cibernéticas. A partir dessa comparação, são produzidas quatro conclusões principais. Primeira: a ausência de uma política pública eficaz de segurança e defesa cibernética nos Estados Unidos deixou o país vulnerável aos ciberataques russos que influenciaram o resultado da Eleição Presidencial de 2016. Segunda: a Proposta de Lei de Segurança Cibernética de 2012, que foi apoiada pelo então presidente Barack Obama, teria aumentado a proteção dos EUA contra ataques cibernéticos. No entanto, a Proposta foi derrotada no Senado dos EUA. Terceira: se o Brasil tivesse promulgado uma regulamentação semelhante à Lei de Segurança Cibernética de 2012, o país teria bloqueado a maioria das notícias falsas e dos ataques cibernéticos.

cos que ocorreram em sua própria Eleição Presidencial de 2018. Quarta: as principais iniciativas da Proposta de Lei de Segurança Cibernética de 2012 ainda podem ser implementadas — tanto pelos Estados Unidos quanto pelo Brasil. Para se chegar a essas conclusões, foram comparadas as principais iniciativas propostas pela Lei de Segurança Cibernética de 2012 com fatos que demonstram falhas na segurança e defesa cibernética dos Estados Unidos e do Brasil.

Palavras-chave: Segurança Cibernética; Defesa Cibernética; Ataques Cibernéticos; Projeto de Lei de Segurança Cibernética de 2012; Regulação da Internet; Cibersegurança nos Estados Unidos; Cibersegurança no Brasil.

A (im)possibilidade do uso de *Lethal Autonomous Weapon System* frente ao direito internacional humanitário e a ética

The (im)possibility of the use of *Lethal Autonomous Weapons Systems* under international humanitarian law and ethic

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 125-153
DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75153
ISSN 2358-3932

HAIDE MARIA HUPFFER
GABRIEL CEMIN PETRY

INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento constante e desenfreado de novas tecnologias, a inteligência artificial é, hoje, uma realidade, e o implemento de sistemas de inteligência artificial faz-se presente nas mais variadas áreas do conhecimento, indo desde o atendimento ao cliente e finanças à biomedicina e melhoramento humano, por exemplo. O campo militar foi igualmente beneficiado pelo desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, acarretando, por conseguinte, a incorporação e desenvolvimento de novos tipos de armas, munições e mísseis inteligentes.

Neste contexto surgem as *Lethal Autonomous Weapon System* (LAWS), que são armas capazes de, por conta própria, ou seja, sem a interferência humana, atingir seus objetivos militares — sendo dotadas de certa autonomia para realizar suas funções. Fazem-se presentes, neste sistema de inteligência artificial, elementos de *machine learning* e *decision-making*, que implicam na capacidade da arma de selecionar, identificar, descrever e, inclusive, priorizar alvos, bem como atacá-los sem que haja interferência humana para tanto.

Haide Maria Hupffer – Pós-Doutora em Direito pela Unisinos. Doutora em Direito pela Unisinos. Docente e Pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental e Curso de Direito da Universidade Feevale.

Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento do CNPq/Feevale

Gabriel Cemin Petry – Bacharelado em Direito na Universidade Feevale. Participante do Programa de Iniciação Científica da Universidade Feevale.

Visto isso, a implantação desse tipo de tecnologia nos campos de batalha modernos ocasiona novos questionamentos e, por decorrência, demanda novas análises acerca de seu uso e desenvolvimento, inclusive no campo do Direito e da Ética. Delineiam-se, dentre outros, as seguintes questões: as armas serão capazes de identificar objetivos civis de objetivos militares? Como distinguirá populares e civis de agentes militares; os combatentes ativos e fora de combate; os hospitais de bases militares? Será a máquina capaz de seguir princípios éticos para tomada de decisões de vida ou morte?

Desta forma, o presente artigo ocupa-se da análise das *Lethal Autonomous Weapon System* (LAWS) ante o Direito e a Ética, ou, especificadamente: a possibilidade, ou não, de seu uso e desenvolvimento em consonância com os ditames do (i) Direito Internacional Humanitário, que dita as regras para uma situação de conflito armado, e da (ii) Ética da responsabilidade. Frente à velocidade com que o desenvolvimento tecnológico avança, bem como as incertezas do futuro quanto ao uso dos referidos sistemas de armas autônomos, tais questionamentos mostram-se imprescindíveis, cabendo ao Direito e à Ética o preenchimento destas lacunas, a fim de que se evitem danos ao ser humano e suas obras, animais e ao meio ambiente.

Com o fim de identificar a possibilidade do uso e desenvolvimento das LAWS perante o Direito Internacional e a Ética, adota-se o método de investigação dialético, pleiteando-se, assim, uma análise do real, a qual se dará por meio de uma apuração essencialmente bibliográfica, documental e legal.

Desta forma, analisar-se-á, primeiramente, conceitos básicos acerca do termo “inteligência artificial” e o beneficiamento histórico da indústria da guerra com sistemas de inteligência artificial, para, então, se passar ao exame das *Lethal Autonomous Weapon System*. Feito isso, ingressa-se ao exame das normas que regulam os cenários de conflito armado, internacional ou não: o *jus in (ad) bellum* e o Direito Internacional Humanitário. Conseqüentemente, abordar-se-ão considerações atinentes ao uso e desenvolvimento das LAWS, primeiramente, em observância das normas de Direito Internacional, e, após, ante as implicações da (nova) Ética, oportunidade em que serão apresentadas as conclusões do presente artigo.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A INDÚSTRIA BÉLICA: O SURGIMENTO DAS *LETHAL AUTONOMOUS WEAPON SYSTEM*

Inicialmente, faz-se pertinente atentar à dificuldade de apontar uma definição para o termo “inteligência artificial” que seja inteiramente capaz de abarcar todas as considerações atinentes à temática, dado a tamanha ampli-

tude e abrangência da matéria, sendo o conceito de inteligência igualmente dependente de um contexto característico (Faggella 2018).

Um ponto comum entre as definições já existentes acerca da Inteligência Artificial é “la idea de crear y dar forma a programas de ordenador o también a máquinas que sean capaces de desarrollar conductas que serían consideradas inteligentes si las realizara un ser humano” (Rodríguez 2018, 145). Subjacente a esse ponto, duas características básicas despontam em todo o sistema de inteligência artificial, quais sejam: (i) a capacidade do sistema de aprender (*machine learning*); (ii) a capacidade de manejar a incerteza e uma provável informação, bem como formar conceitos com base em combinações criadas a partir de um processo de racionalização lógica e intuitiva (Rodríguez 2018, 146).

Ante o questionamento acerca de como definir o conceito de inteligência artificial, Russel e Norvig (2009, 5–8) organizam em quatro categorias algumas definições acerca do tema, sendo elas: (i) IA são sistemas que pensam como humanos (*thinking humanly*), quer dizer, possuem um modelo cognitivo semelhante ao pensamento humano; (ii) IA são sistemas que agem como humanos (*acting humanly*), tendo capacidade de comunicar-se em língua humana, armazenar e representar o conhecimento, racionalização automatizada para usar tais informações para responder perguntas, resolver problemas e chegar a conclusões com base na informação apresentada, bem como a habilidade de adaptar-se a novas circunstâncias e detectar e superar padrões (*machine learning*); (iii) IA são sistemas que pensam de forma racional (*thinking rationally*), isto é, através de uma forma de pensamento lógico, podendo, por exemplo, identificar, descrever e solucionar problemas, e; (iv) IA são sistemas que agem de forma racional (*acting rationally*), utilizando suas “habilidades cognitivas” para atingir seus objetivos.

Levando em consideração os conceitos de Russel e Norvig (2009), Scherer (2016), em sua tentativa de responder o que seria, de fato, inteligência artificial, oferece uma definição para o conceito do termo, sugerindo que IA “refere-se a máquinas que são capazes de realizar tarefas que, se realizadas por humanos, seriam consideradas como exigentes de inteligência”. Com efeito, a terminologia atinente à “inteligência” compreende a existência de recursos como (i) a capacidade de certa entidade ou agente de interagir em determinado ambiente, (ii) a habilidade de certa entidade ou agente, observando determinados critérios, de obter sucesso em uma tarefa ou objetivo, e (iii) a capacidade de aprender, adaptar-se e demonstrar flexibilidade em uma ampla gama de ambientes e cenários, tratando-se, *in casu*, de uma forma *autêntica* de inteligência (Faggella 2018). Somando estes três atributos, Legg e Hutter (2006) sugerem o emprego da definição

de inteligência como forma de medida da capacidade ou habilidade de um agente para obter êxito em objetivos em larga variedade de ambientes.

Sistemas de IA podem ser caracterizados através das seguintes formas:

- semanticamente, sendo divididos em inteligência artificial forte (*Strong AI*), podendo corresponder a níveis de inteligência compatíveis a de humanos, e inteligência artificial fraca (*Weak AI*), espelhando processos de pensamento e sendo útil ferramenta para descobrir e aprimorar a mente humana;
- conforme as soluções derivadas da aplicação de sistemas de inteligência artificial que podem apresentar-se de forma simples (comumente encontrada em plataformas comerciais básicas); complexa (otimizando sistemas de trabalho através de previsões de eventos ou cenários com base em dados históricos, monitoramentos, gerenciamentos de segurança); muito complexa (trabalhando em todo o processo de coleta, gerenciamento e análise de informações, podendo propor soluções para futuros de curto e médio prazo);
- segundo a continuidade da inteligência artificial (*AI Continuum*): Inteligência Assistida (*Assisted Intelligence*), responsável pela execução de tarefas mundanas com mais eficiência que humanos; Inteligência Aumentada (*Augmented Intelligence*), colaborando de forma mais “autêntica”, na qual os sistemas e humanos aprendem um com o outro e refinam processos; Inteligência Autônoma (*Autonomous Intelligence*), trata-se de um sistema capaz de adaptar-se ao longo do tempo, aprender e assumir processos inteiros em um sistema específico (Faggella 2018).

A IA projeta-se para gerenciar desafios sistêmicos complexos e globais, dentre os quais está a possibilidade de controlar as emissões globais de CO₂, modelagem de clima, cenários nucleares, prevenir crimes violentos e atos terroristas e gerenciar o controle do tráfego aéreo global. Parte dos aplicativos de IA são dotados de uma superinteligência para resolver problemas complexos em escalas para além da capacidade humana, superando desafios inimagináveis, como tutores inteligentes (dotados de afetividade e emoções), nanorrobôs para substituir o sangue humano; criação de um supercérebro global para conectar redes de cérebros humanos individuais e inteligências artificiais para possibilitar o pensamento coletivo”, nanorrobôs neurais (“conectar o neocórtex do cérebro humano a um ‘neocórtex sintético’ na nuvem”), interface cérebro humano/nuvem (“conectar neurônios e sinapses no cérebro a vastas redes de computação em nuvem em tempo real”) (Inovação Tecnológica 2019). Entretanto, a IA pode levar a

humanidade a cenários catastróficos. Especialistas alertam sobre os riscos da segurança global se “criminosos conseguirem hackear ou confundir os aplicativos de IA” e essa perspectiva passa a exigir “discussões de quadros éticos e de valores que orientem o desenvolvimento e a implementação de IA” (Schwab 2018, 178–9).

Um dos campos afetados pelo desenvolvimento da IA foi o militar, que igualmente sofreu consideráveis avanços. A título exemplificativo, hoje existem robôs projetados e programados para substituir a ação humana no indesejável e extremamente perigoso trabalho de desarmar um explosivo. Dentre outros avanços neste campo, destaca-se, pois, a criação de armas que funcionam com autonomia, como é o caso das *Lethal Autonomous Weapon System* (LAWS), incluindo mísseis inteligentes e drones autônomos. (Rodriguez 2018)

A indústria bélica e militar é uma das mais beneficiadas pelo desenvolvimento da IA (Rodriguez 2018). Assim, o incremento de sistemas e máquinas dotadas de inteligência artificial consequentemente passou a ser cada vez mais explorado pela indústria da guerra no decurso do tempo e, segundo sustenta Hagström (2016, 23), sistemas de armas autônomas, por exemplo, têm sido utilizados por forças armadas de Estados por mais de um século em conflitos armados. Na Primeira Guerra Mundial, foram desenvolvidos torpedos aéreos e mísseis guiados, tais como “terra-terra” (*ground-to-ground*), que já detinham certo grau de autonomia. Com a Segunda Guerra Mundial foram desenvolvidos novos mísseis teleguiados e, na atualidade, “armas com alto grau de automação, ou teleguiados, podem facilmente ser encontrados no inventário da maioria dos Estados” (Hagström 2016, 23).

Em breve síntese, desde 1960 houve significativos desenvolvimentos nesta área, sendo aperfeiçoados sistemas de mísseis teleguiados com maior navegação e mobilidade. Entre 1970 e 1980, amplificou-se o desenvolvimento de sistemas capazes de identificar alvos, discriminar imagens, bem como priorizar determinados tipos de alvos. Na atualidade, com os avanços de sistemas de *machine learning*, reconhecimento e classificação de alvos, sistemas de inteligência artificial são capazes de realizar ataques sem qualquer tipo de intervenção humana (Roff 2016).

Historicamente, consoante sustenta Boulanin, a indústria das armas tem apostado no desenvolvimento de dois tipos de sistemas de armas, a saber: (i) sistemas de defesa automática (*automatic defense systems*), como, por exemplo, o sistema holandês de proteção de navios contra mísseis manobráveis *Goalkeeper Close-In Weapons System* (CIWS) e as sentinelas *Super aEgis anti-personnel sentry weapon system*; (ii) mísseis e munições inteligentes, como, por exemplo, os mísseis inteligentes contra navios *Long Range*

Anti-Ship Smart Missile (LRASM) e *Harpy loitering munitions* produzida por indústrias armamentistas do Estado de Israel (Boulanin 2016, 25).

Os primeiros fatores que motivaram o desenvolvimento e o uso de sistemas de armas autônomos na guerra foram: (i) a multiplicação da força pelo uso da robótica, uma vez que menos soldados são necessários para uma missão, podendo um único “soldado” realizar tarefas que necessitam de vários; (ii) a expansão do espaço de batalha, na medida em que robôs permitem a condução de combates em áreas maiores; (iii) a extensão do alcance do “soldado”, uma vez que o uso da robótica permite a um “soldado” um alcance muito maior no espaço de batalha, seja através da visão ou da capacidade de atingir alvos mais distantes, e, por fim; (iv) a redução de baixas em combate, eis que o a implementação gradativa de sistemas tecnológicos substituiria soldados humanos em missões mais perigosas (Arkin 2017, 37).

A história tem mostrado que a evolução no campo tecnológico e sua aplicação em conflitos armados acaba por traçar as linhas mestras de como as guerras serão lutadas. Desta forma, observando os avanços nos sistemas de armas e os novos métodos criados pelo homem, com especial atenção aos avanços no desenvolvimento de armas dotadas de “autonomia”, faz-se necessário estabelecer contextos para a aplicabilidade militar — de forma a igualmente observar-se as implicações do Direito Internacional Humanitário e da ética (Lele 2017, 57).

As Nações Unidas publicaram, no ano de 2015, um documento que reflète a preocupação com a regulamentação de veículos aéreos não tripulados que desafiam os princípios humanitários e que, pela proliferação e utilização generalizada, aumentam em larga escala a segurança. Dentre os veículos dotados de autonomia e sistemas de IA estão os drones (robôs voadores) para executarem funções de navegação complexa e realizar entregas de armas de destruição em massa e, por isso, as Nações Unidas levantam questões éticas sobre como saber se é um simples drone ou se é um robô voador dotado com um sistema de armas autônomas letais. Nas pautas internacionais, a discussão sobre a necessidade de os seres humanos tomarem decisões sobre LAWS tornou-se questão inadiável. No centro das discussões está o alerta de que o controle humano seja um pré-requisito para armas dotadas de IA. Funções como decolar, voar para a área alvo, identificar alvos, armar armas para o lançamento podem ser totalmente autônomos, especialmente se o sistema operar em mais de um modo, como, por exemplo, semi-autônomo ou totalmente autônomo, em razão da segmentação prevista para o ataque ou pela falta de transparência/informação por parte do usuário sobre as potencialidades. O alerta da ONU é no sentido de que o desenvolvimento e o uso de sistemas de armas de guerra

autônomos, por exemplo, em drones, representam desafios enormes para a ordem internacional e o direito à vida (United Nations 2015).

A pesquisa e a aplicação em IA está progredindo rapidamente e não se vislumbra nenhum obstáculo em futuro próximo, como pode-se observar no desenvolvimento das denominadas *Lethal Autonomous Weapon System* (LAWS), que é o tema central do presente estudo. LAWS são essencialmente armas dotadas de *autonomia*, ou seja, são capazes de identificar alvos e interceptá-los ou destruí-los (ICRC 2016b). O Comitê Internacional da Cruz Vermelha define os sistemas de armas autônomas como “qualquer sistema de armas com autonomia em suas funções críticas”. Este sistema de armas foi desenvolvido para ter capacidade de “selecionar (procurar ou detectar, identificar, rastrear) e atacar (usar força contra, neutralizar, causar danos ou destruir) alvos sem intervenção humana” (ICRC 2016b).

O conceito do termo “autonomia” existente nas LAWS concerne basicamente na condição de autogovernança (*self-governance*) da arma e, igualmente, na capacidade desta para realizar tomada de decisões (*decision-making*) — levantando questões de toda sorte, éticas e morais, relativas à capacidade para a tomada de decisões sobre vida ou a morte de pessoas. Em termos técnicos, o emprego do termo “autonomia” é utilizado para apontar um sistema inteligente capaz de agir em ambientes desconhecidos ou em situações imprevistas sem a influência humana (Hagström 2016, 23). As LAWS, portanto, funcionam por conta própria, quer dizer, sem que haja sobre o sistema a intervenção humana, detendo, uma vez que ativados, a liberdade para identificar e atacar alvos — sendo, por decorrência de tal característica, também chamadas de sistemas de arma *fire-and-forget* (Lele 2017, 58).

A questão de autonomia das *Lethal Autonomous Weapon System* é enfrentada da seguinte forma por Roff (2016, 33): (i) “autonomia nas ‘funções críticas’, ou aquelas funções relacionadas com a seleção e engajamento de alvos”; (ii) sistemas que são dotados de “*softwares* de reconhecimento de alvo automático, possibilitando que eles localizem o alvo por conta própria, correspondendo esse alvo a uma biblioteca de identificação de alvos ou uma base de dados e, em seguida, dispare no alvo”; (iii) sistemas dotados com “vários recursos de sensores que permitem a eles perceberem o seu entorno e, então, reconhecer alvos em potencial (como radares ou tanques inimigos)”; (iv) os sistemas “são restringidos aos tipos de alvos que podem promover ataques, pois somente aqueles alvos que correspondam à biblioteca de identificação de alvos seriam vistos como compatíveis” com a intenção projetada. Constituem exemplos de sistemas que possuem a referida tecnologia: a *Goalkeeper Close-in Weapon System* (sistema holandês), *Iron Dome* (sistema israelense), *Kashtan Close-in Weapon System* (sistema rus-

so), a *Advanced Modular Armour Protection Active Defence System (AMAP-ADS)* (sistema russo), a *Quick Kill* (sistema dos EUA), *MK 60 CAPTOR Encapsulated Torpedo* (sistema dos EUA), *aEgis I and II and Super aEgis I and II* (sistema coreano) e *Sentry Tech Stationary Remote-Controlled Weapon Station* (sistema israelense) (ICRC 2016b).

Em razão da autonomia e da liberdade para tomada de decisões, coleta de informações, formação de conclusões e resolução de problemas, sistemas de IA podem encontrar e analisar mais possibilidades do que um ser humano poderia, bem como examinar possíveis soluções para um problema que humanos sequer ponderariam. Ainda assim, adverte Scherer, no que tange à ação inesperada de um sistema de inteligência artificial, “até o momento, a ação inesperada de Inteligência Artificial tem sido bastante limitada em seu escopo; um programa de xadrez pode realizar um movimento inesperado, mas ainda não estaria fazendo outra coisa além de jogar xadrez” (Matthew, 2016, 363–366). Ainda que sejam tranquilizadoras as observações de Scherer (2016), não se faz prudente desconsiderar o fato de que se está tratando de armas letais, as quais são detentoras de tal “liberdade” e “autonomia”, fato que volta a atenção a análises de risco, bem como a observância do uso das mesmas ante ao Direito e a Ética (Matthew 2016, 363–366).

Por outro lado, considerando que a problemática referente à autonomia guarda seu lado tecnológico e o seu lado humano, focar os debates sobre autonomia a partir de uma perspectiva mais humana, segundo sustenta Vignard (2016, 65–66), tem-se mostrado ser benéfico, uma vez que esse debate é mais consistente para a aplicação de normas de Direito Humanitário (na medida em que requerem certo nível de julgamento humano). Além disso, trata-se de conceito amplo o suficiente para integrar considerações éticas, sendo a interação homem-máquina e “os ditames de consciência pública” muitas vezes portadoras de abordagens que tão somente consideram a tecnologia ou a lei.

Conforme abordado, o comportamento ético é próprio do Direito Internacional Humanitário (requerendo um padrão básico de compostura e humanidade) (Rezek 2018) e a tarefa de agir conforme esta ética é uma tarefa que mesmo para seres humanos não é fácil; entretanto, fazem-se presente discursos, ao tratar da “autonomia ética”, que asseveram que sistemas autônomos poderão, no futuro, realizar suas tarefas melhor que humanos, ainda que sob a ótica da ética. As razões que sustentam tal argumento apoiam-se em fundamentos como, por exemplo: (i) sistemas de inteligência artificial não precisam proteger eles mesmos, uma vez que não detêm um senso de autopreservação, como o humano; (ii) os sistemas não detêm sentimentos, os quais podem obscurecer os sentidos do soldado durante o conflito armado; (iii) a maior capacidade dos sistemas de relacio-

nar e processar informações e com mais velocidade do que humanos, antes mesmo de responder a ação com força letal (Arkin 2017, 39).

Em que pese o exposto, há também, em paralelo, argumentos contra o emprego de sistemas de IA capazes de empregar força letal contra alvos. Neste sentido, Asaro (2012) aponta que a justiça não pode ser automatizada, bem como a decisão de matar, por exemplo, num cenário de conflito, tão somente pode ser considerada legítima se não for arbitrária, sendo exigido o julgamento humano, requisito necessário para a tomada de decisões de vida ou morte (ou *legal killing*); assim, “como uma questão de preservação da moralidade, dignidade, justiça e lei humana, não podemos aceitar um sistema automatizado tomando a decisão de tirar uma vida humana” (Asaro 2012, 708).

Um sistema de armas pode ser tanto ofensivo quanto defensivo; todavia, devido à natureza da guerra, espera-se que sistemas de armas com autonomia pertençam à categoria de armamento considerado como defensivo. Consoante argumenta Lele (2016), no que tange a sistemas de mísseis autônomos, nenhum sistema pode ser considerado como 100% autônomo; entretanto, na atualidade, existem sistemas defensivos capazes, de forma totalmente autônoma, de selecionar e atacar alvos, como, por exemplo, os *counter-rocket, artillery and mortar systems; Iron Dome, anti-missile systems, Terminal High Altitude Aerial Defense (THAAD)*, S-400, dentre outros (Lele 2016, 31–2).

As LAWS podem ser classificadas em três grupos, baseando-se na finalidade do sistema. O primeiro trata-se de armas defensivas anti-material (*anti-material defensive weapons*), usada para proteção de veículos, localidades e áreas em ataque de mísseis, foguetes, morteiros, etc. A segunda atine aos sistemas de armas ofensivas (*offensive weapon systems*), incluindo mísseis e torpedos que têm autonomia para seleção e ataque de alvos após o lançamento, como é o caso das *loitering munitions* e dos torpedos encapsulados, dentre outras armas que possuem mais liberdade de ação e espaço. A terceira são as armas contra pessoas (*anti-personnel weapons*), tendo autonomia para selecionar e atacar alvos, como por exemplo *sentrys* usadas para defender localidades e sítios de segurança (ICRC 2016a).

Conforme Roff (2016, 34–5), atualmente existem três áreas de potencial desenvolvimento das LAWS, quais sejam: plataformas únicas (*single platforms*); combinações de sistemas legados (*combinations of legacy systems*); e sistemas de arma modular (*modular weapon system*). Em que pese tais disposições, a evolução e o desenvolvimento de novas tecnologias, tornando-as mais complexas e mais autônomas, podem implicar maiores dificuldades em garantir-se que os sistemas não falhem (Righetti 2016, 36–7), bem como correm o risco de comprometimento da previsibilidade

e confiabilidade da arma. Alguns desenvolvimentos “podem fazer com que sistemas de armas autônomas tornem-se menos previsíveis”. Como exemplo, a ICRC (2016a) cita: (i) o aumento da mobilidade, quando o sistema de armas encontra “ambientes mais variados por maiores períodos de tempo”; (ii) a maior adaptabilidade — neste caso, os sistemas podem definir “seus próprios objetivos ou mudam o seu funcionamento em resposta ao ambiente (por exemplo, um sistema que defende a si mesmo em um ataque) ou até mesmo incorporam algoritmos de aprendizado”; (iii) “o aumento da interação de múltiplos sistemas de armas em enxames auto-organizados”. Afora a diminuição da previsibilidade das LAWS, é possível surgirem outros problemas relacionados à validade dos testes para garantir a sua confiabilidade (ICRC 2016a).

Ante tais disposições, no que tange ao futuro das LAWS, armas autônomas que sejam capazes de estipular seus próprios objetivos, aprender e adaptar suas funções seriam, por natureza própria, imprevisíveis. Nesta hipótese, a utilização deste tipo de armamento acarretaria problemas quanto à *previsibilidade e confiabilidade* da arma em relação aos alvos de um ataque específico (ICRC 2016a).

Dadas as incertezas do futuro, bem como a altíssima responsabilidade do desenvolvimento das LAWS, ressalta-se a pertinência das discussões acerca do uso deste tipo de armamento em consonância com o Direito, em especial o Direito Internacional Humanitário e a Ética.

AS IMPLICAÇÕES DA TEORIA DA GUERRA JUSTA E DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NO USO DAS *LETHAL AUTONOMOUS WEAPON SYSTEM*

Inicialmente, interessa mencionar que a Teoria da Guerra Justa foi um importante elemento das estruturas éticas nas relações entre Estados soberanos, bem como foi moldada no direito internacional. Segundo articula a referida teoria, na concepção de Frost (2005), o caráter justo ou injusto da guerra depende da ação de determinado Estado, não de determinados indivíduos ou grupos de indivíduos. Os princípios atinentes à teoria da guerra justa fornecem, à ótica de Sehrawat (2016), as bases éticas e legais que governam os conflitos armados.

Neste sentido, a Teoria da Guerra Justa ocupa-se de duas questões elementares, quais sejam: *jus ad bellum* e *jus in bellum* (Sehrawat 2016). Em síntese, pode se dizer que “al primero se le denomina *ius ad bellum*, y consiste en las justificaciones para ir a la guerra, mientras que el segundo, el *ius in bell*, se centra en los medios que se emplean para hacer la guerra justa” (Frost 2005). Especificamente, a *jus ad bellum* implica a observância

de quando é considerado moralmente aceitável para um Estado participar ou iniciar uma guerra; tradicionalmente, para legitimação do ato justo da guerra, dever-se-á atentar a princípios como de justa causa, intenção correta, autoridade apropriada, último recurso, probabilidade de sucesso e proporcionalidade. O *ius in bellum*, por sua vez, dita as regras de como o combate deve ser travado, atentando a quem está autorizado a empregar a violência e quais são os limites dessa, bem como distinções entre combatentes e não combatentes (Sehrawat 2016).

Ocorre que, antes da elaboração de normas escritas acerca do *ius in bellum*, ou o direito na guerra, o direito costumeiro internacional já garantia proteção especial a feridos e enfermos, médicos e enfermeiros, hospitais, prisioneiros de guerra e à população civil. Dentre outros textos normativos que surgiram no decurso do tempo, volta-se especial atenção à Convenção de Genebra, de 1864, a qual esculpiu um sistema de normas voltado à proteção dos itens anteriormente elencados, sendo considerado doutrinariamente como o marco inicial do denominado direito humanitário (Rezek 2018, 438–9).

Em 1907, após a segunda conferência internacional da paz, realizada em Haia, surge o chamado “direito de Haia”, exprimido em treze convenções que lecionavam acerca do direito de guerra e práticas a serem seguidas num cenário de guerra. Segundo sustenta Rezek (2018, 440–1), sobrevivem algumas normas de limitação dos Estados em guerra, as quais podem ser subdivididas em três princípios limite, quais sejam: (i) “*ratione personae*”, que implica que os não combatentes devem ser poupados; (ii) “*ratione loci*”, que somente são atacáveis localidades que configuram objetivos militares; (iii) “*ratione conditionis*”, que proíbe métodos ou emprego de armas que sejam capazes de provocar sofrimento excessivo ao exército inimigo.

Posteriormente ao Pacto da Sociedade das Nações, de 1919, que não vetou expressivamente a guerra, e ao Pacto Briand-Kellogg, de 1928, que se apresentou como um avanço pela busca de meios pacíficos para a dissolução de conflitos entre Estados, advém a Carta da Organização das Nações Unidas, em 1945, responsável pela reprovação formal da guerra, na forma de seu Art. 2º, §4º (ONU 1945). Sendo a guerra considerada como ato ilícito internacional, atualizou-se o arcabouço legal atinente ao Direito Humanitário, surgindo, para tal propósito, as quatro Convenções de Genebra, pactuadas em 1949, que, à lição de Rezek (2018, 444), ofereciam as seguintes guaridas legais de protegerem: (i) “os soldados postos fora de combate porque feridos, enfermos ou náufragos”; (ii) “os soldados reduzidos ao estatuto de prisioneiros de guerra, em caso de captura ou rendição”; (iii) todos os indivíduos que prestam “serviços de socorro, notadamente médicos e enfermeiros, mas também capelães, administradores

e transportadores sanitários”; (iv) as pessoas “não combatentes, ou seja, os integrantes da população civil”.

Em que pese a distinção protetiva das Convenções supra referidas, estas possuem em comum o seu Art. 3º, o qual proíbe, mesmo em conflitos internos, o emprego de tortura, a tomada de reféns, o tratamento humilhante ou degradante, as condenações e execuções sem julgamento prévio. Neste contexto, surgem dois protocolos adicionais concluídos em Genebra em 1977: O Protocolo I, versando sobre conflitos internacionais; O Protocolo II, tratando de conflitos não internacionais, estendendo a aplicação do Art. 3º (Rezek 2018, 446).

Os Estados pactuantes de um determinado tratado internacional de Direitos Humanos podem, em situações excepcionais, por força de cláusulas de derrogação, suspender de forma temporária as obrigações contratuais estabelecidas. Um exemplo desta suspensão obrigacional são os tempos de guerra e conflitos armados, sendo o regime regulador jurídico, nestes casos, o denominado Direito Internacional Humanitário, uma vez que, como visto, abrange situações, estabelece regras e limites, bem como garante especial proteção às pessoas e bens afetados pelas hostilidades do conflito armado (Peterke et al. 2009).

Por pertinência ao assunto, interessa apontar que, com a celebração do Estatuto de Roma, em 1998, recepcionado pelo Brasil na forma do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, é criado o Tribunal Penal Internacional, incumbido de julgar crimes de maior gravidade e com alcance internacional — a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (Peterke et al., 2009). Por sua vez, o Art. 8º, §2, alínea “a”, do referido Estatuto de Roma, define por crime de guerra “as violações graves às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, a saber, qualquer um dos seguintes atos, dirigidos contra pessoas ou bens protegidos nos termos da Convenção de Genebra” (Brasil 2002).

Ciente do papel do Direito Internacional Humanitário, é de se destacar que, até o momento, não há como transferir a responsabilidade pelo cumprimento das referidas normas a máquinas, eis que as obrigações derivadas de tais diplomas legais são, na realidade, direcionadas às partes componentes do conflito armado, em especial aos combatentes dos Estados envolvidos (ICRC 2016a), não podendo as armas autônomas, na qualidade de objetos inanimados, serem confundidas com partes humanas em um dado conflito bélico. Frise-se: são as pessoas que devem cumprir as obrigações do Direito Internacional Humanitário (Defense Innovation Board 2019). Neste sentido, as LAWS não são diretamente reguladas pelos tratados de Direito Internacional Humanitário, visto que as diretrizes estabelecidas são endereçadas às partes que integram um determinado conflito armado,

internacional ou não, planejando e executando ataques, bem como defendendo-se desses (Davison 2017, 7).

Sob este aspecto, é relevante destacar que, *a priori*, o debate acerca do uso das LAWS em consonância com as normas oriundas do Direito Internacional é de notável complexidade, uma vez que, na atualidade, não existe legislação que estabeleça diálogo específico sobre o emprego e desenvolvimento de armas autônomas. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha reforça este entendimento, visto que a capacidade de realização de uma revisão legal sobre a matéria depende do entendimento técnico existente acerca da capacidade e efeitos da arma, os quais podem ser apurados, no decurso do tempo, através de análises e testes do sistema autônomo (ICRC 2016b).

Neste contexto, o Art. 36 do Protocolo I da Convenção de Genebra prevê necessidade de revisões legais acerca do uso de novas armas desenvolvidas (Sehrawat 2016). O referido diploma legal indica que, quando um Estado estude, desenvolva, adquira ou adote um novo tipo de arma, meios ou métodos de combate, “terá a obrigação de verificar se seu emprego, em certas condições ou em todas as circunstâncias, estaria proibido pelo presente Protocolo ou por qualquer outra norma de Direito Internacional aplicável” (Brasil 1993).

Com efeito, importa consignar que, conforme preceitua o Art. 1º (2), do Protocolo I, bem como o preâmbulo do Protocolo II, da Convenção de Genebra, em casos omissos pela lei, devem ser observados como referência os princípios e regras gerais do Direito Internacional Humanitário, provenientes dos costumes, anteriormente destacados, bem como os princípios de humanidade e os ditames de consciência pública (Davison 2017). Por outro lado, Sehrawat (2016) alerta que armas autônomas são notadamente distintas das velhas armas empregadas em conflitos armados, bem como que importa considerar que a velocidade no desenvolvimento das novas tecnologias no campo da informação e da robótica pode fazer com que a legislação aplicada em casos omissos seja insuficiente para balizar totalmente o uso de armas autônomas. Assim, sugere, como solução, a formulação de instrumentos internacionais como: um novo tratado internacional sobre a matéria de armas autônomas; uma convenção das Nações Unidas; ou a elaboração de um novo manual para o desenvolvimento e utilização de armas autônomas (Sehrawat 2016).

Além disso, enquanto não se faz presente legislação específica, que regulamente, de forma direta, o emprego das LAWS, essas, na qualidade de armas e instrumentos de guerra manipulados pelas partes de um conflito armado, devem ser utilizadas em conformidade com os princípios e regras gerais estabelecidos pelo Direito Internacional Humanitário. Neste senti-

do, as obrigações oriundas do Direito Internacional Humanitário compõem o operador, programador ou o responsável a planejar, realizar e decidir sobre determinada manobra militar, a observância às regras de distinção, proporcionalidade e preocupações atinentes à aplicação de armas autônomas em uma operação militar (Davison 2017) O Conselho de Inovação da Defesa (DIB) dos Estados Unidos da América (2019), neste sentido, aponta que “as regras existentes na Lei da Guerra podem ser aplicadas quando novas tecnologias, como a IA, são utilizadas em conflitos armados” (Defense Innovation Board 2019).

Neste passo, segundo aponta Davison (2017), para que o uso das LAWS ocorra em harmonia com as disposições e cautelas do Direito Internacional Humanitário, deve-se assegurar que o sistema seja capaz de realizar a distinção entre objetivos militares e civis, entre a população civil e os combatentes do conflito, bem como a diferença entre combatentes ativos e aqueles entendidos como fora de combate. Para tanto, importa igualmente determinar se não haverá, por decorrência do ataque, danos à população e bens civis, assim como o exame de atos possíveis de serem considerados excessivos para a vantagem militar da parte, o que equivale a dizer que devem ser observadas as regras atinentes à proporcionalidade. Por fim, caso seja identificada qualquer ação que lesione as regras de distinção e proporcionalidade, numa situação onde se descobre que o alvo na realidade é civil e não militar, impõe-se, por força das normas de precaução no ataque, que este seja passível de suspensão e cancelamento (Davison 2017).

Ademais, Sehrawat (2016) refere que as regras e princípios gerais do Direito Internacional Humanitário demandam a existência de elementos capazes de garantir que o ataque não causará sofrimento desnecessário, com fulcro na disposição do Art. 35, §2º do Protocolo I da Convenção de Genebra, que determina que “é proibido o emprego de armas, projéteis, materiais e métodos de combate de tal índole que causem males supérfluos ou sofrimentos desnecessários” (Brasil 1993). As armas autônomas podem causar ferimentos supérfluos e, inclusive, sofrimento a longo prazo para aqueles expostos, fora que podem causar dano severo ao meio ambiente; todavia, a conformidade com tal princípio depende do tipo de arma empregada pela parte do conflito. Para o Direito Internacional Humanitário, importa, ainda, a observância à necessidade militar (baseada em valores e julgamentos de um comandante), a qual, em breve resumo, assegura que combatentes tão somente utilizarão as armas autônomas para ataques contra objetivos militares legítimos (Sehrawat 2016). Assim, a aplicação de IA, direcionada para armamentos, deve ser revisada com o intuito de garantir a consistência com os requisitos legais já existentes, como, por exemplo, o mencionado

princípio que veda o emprego de armas que causem sofrimento desnecessário (Defense Innovation Board 2019).

Para que o uso das LAWS coexista de forma pacífica com os ditames do Direito Internacional Humanitário, é necessário que se façam presentes certas características técnicas atinentes ao desempenho do sistema, bem como as circunstâncias pretendidas e esperadas do uso das LAWS (ICRC 2016b). Oito são os atributos técnicos elementares listados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha: (i) a tarefa designada ao sistema; (ii) o tipo de alvo que o sistema atacará; (iii) o ambiente em que o sistema operará; (iv) o movimento do sistema no espaço; (v) o período de tempo (*time-frame*) de funcionamento do sistema; (vi) a adaptabilidade do sistema (ou seja, a habilidade de adaptar seu comportamento em determinadas mudanças no ambiente, estabelecer suas funções e estipular seus próprios objetivos); (vii) o grau de confiabilidade do sistema, sendo ponderada a sua capacidade de resistência a eventuais falhas ou vulnerabilidade para vulnerabilidade para defeitos ou a ataques de hackers; e (viii) a potencial supervisão humana e sua capacidade para intervenção para desativar o sistema (ICRC 2016a).

A combinação destas oito características culmina em dois elementos indispensáveis para o uso dos sistemas de armas autônomas que respeite o Direito Internacional Humanitário, quais sejam: a *previsibilidade* (*predictability*) e, igualmente, *confiabilidade* (*reliability*) das LAWS (Davison 2017, 10). Previsibilidade aplicada às LAWS “é o conhecimento de como funcionará em qualquer circunstância de uso, bem como os efeitos que resultarão”. Por sua vez, confiabilidade é “a qualidade de ser confiável ou ter um desempenho consistente”. Neste contexto, confiabilidade é o conhecimento de como o sistema funcionará considerando a finalidade para a qual foi criado — por exemplo, sem falhas ou efeitos imprevistos (Davison 2017, 10). Em contrapartida, no que tange à confiabilidade e à segurança do sistema, segundo argumenta Scharre (2017), sistemas de armas autônomos não desviam de seus objetivos, realizando exatamente a tarefa para qual foram programados para desempenhar — o que, de acordo com o autor, faria com que sistemas autônomos fossem mais previsíveis do que humanos em situações de crise (Scharre 2017).

Operações realizadas com sistemas e máquinas podem, assim como com seres humanos, ser falíveis; no entanto, a autonomia em sistemas de armas permite a realização de operações em maior escala, o que poderia agravar consequências indesejadas em casos de acidentes (Scharre 2017). Neste sentido, a criação e o desenvolvimento de sistemas de armas com maior autonomia pode ferir a confiabilidade e previsibilidade do sistema, bem como gerar um significativo risco ao cumprimento das disposições do Direito Internacional Humanitário, na medida em que os sistemas passam

a ser mais complexos e dotados de elevada autonomia de atuação durante o seu funcionamento. Visto isso, a supervisão humana e, ainda, a existência da possibilidade de intervenção, podem ser consideradas como fatores de diminuição de riscos no uso das LAWS (ICRC 2016a).

Assim sendo, certo nível de controle humano e interferência humana no ciclo de vida da máquina é necessário para o uso das LAWS e para que estas estejam em consonância com as disposições das normas de Direito Internacional Humanitário. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha indica que tanto o controle humano com sua interferência devem ser exercidos nos vários estágios da vida do sistema e nas várias formas em que ele se apresenta, com destaque para as seguintes fases: (i) criação, onde ocorre o desenvolvimento e programação do sistema (*development stage*); (ii) implementação do uso do sistema, situação em que o sistema é ativado pelo operador (*activation stage*); (iii) supervisão — e possibilidade de intervenção humana — durante a operação do sistema de armas durante um ataque, identificando e, por conseguinte, neutralizando o alvo selecionado (*operation stage*) (ICRC 2016a).

Pertinente dispor que é no terceiro estágio, quando a arma está em funcionamento e, portanto, tem autonomia para selecionar e atacar alvos, que se verifica se o controle humano nos dois estágios anteriores é considerado suficiente para superar a necessidade de intervenção humana, ainda que mínima, sob uma perspectiva legal e ética (ICRC 2016a). No que tange a sistemas de IA, Zanzotto (2019) entende que uma forma de manter os humanos no “*loop*” é por meio da programação do sistema e da explicação de decisões resultantes de “*machine learning*”, dando a palavra final a humanos (especialistas em determinada área, que alimentam o sistema) e explicando quais as fontes de dados foram responsáveis pela conclusão do sistema (Zanzotto 2019, 243–52).

Ademais, o Conselho de Inovação da Defesa (DIB) dos Estados Unidos da América (2019) propôs uma série de princípios para o uso ético e responsável de IA, voltados tanto para sistemas de combate quanto aos não desenvolvidos para este fim, que receberam aprovação unânime do Conselho (Vergun 2019). Os referidos princípios demandam certo nível de responsabilidade pelo desenvolvimento, implantação e uso de um sistema de IA, voltado ou não para o combate bélico, estabelecendo um nível adequado de conhecimento técnico sobre a matéria, medidas para adotar vieses não intencionais em sua aplicação e, dentre outros, a aplicação de metodologias transparentes e auditáveis, resumindo-se em cinco princípios de uso e desenvolvimento, quais sejam: (i) responsável (*responsible*); (ii) equitativo (*equitable*); (iii) rastreável (*traceable*); (iv) confiável (*reliable*); e (v) governável (*governable*) (Defense Innovation Board 2019).

Por fim, no que tange à responsabilidade por desrespeito e infrações às normas de Direito Internacional Humanitário, cabe destacar que, caso ocorra evento danoso decorrente do uso das LAWS, será o Estado responsabilizado por atos errôneos e violações a direitos humanos, bem como será igualmente responsabilizado caso faça uso de um sistema de armas não testado ou sem a devida revisão técnica, anterior a sua implantação (ICRC 2016b).

PERSPECTIVAS ÉTICAS ACERCA DO USO DAS *LETHAL AUTONOMOUS WEAPON SYSTEM*

O fascínio e as expectativas que acompanham as LAWS também provocam posições bem menos receptivas, que vão desde um razoável apelo à precaução diante da incerteza científica dos riscos e potenciais danos, à alegação de uma imediata moratória para as armas autônomas diante de prognósticos pessimistas. Scherer (2016, 362), ao falar de riscos, faz o alerta de que o mau prognóstico geralmente está relacionado a “sistemas que buscam maximizar a utilidade de sua função, mesmo quando essa maximização possa representar uma ameaça existencial à humanidade”.

Veja-se, por exemplo, que historicamente a aplicação de princípios de humanidade e ditames de consciência, tais como os mencionados no Art. 1º, §2º, do Protocolo I e no preâmbulo do Protocolo II das Convenções de Genebra, anteriormente expostos, em objetivos militares tem se mostrado dificultosa e, por outro lado, a capacidade de sistemas de armas autônomas em aderir a padrões de condutas éticas mostra-se ainda menos garantida. Isso ocorre em razão da preferência da indústria bélica em desenvolver sistemas de armas autônomas com superioridade — e inclinação — tática, não havendo motivo prático para que os designers das LAWS restrinjam seu potencial letal. Sob a perspectiva de Zawieska (2017, 52), “o uso de armas autônomas pode, em outras palavras, conduzir a guerras *desumanamente eficientes*”.

É por esse motivo que, para Sullins (2011), deveria ter sido ampliada a discussão ética sobre todos os problemas de programação de algoritmos antes de possibilitar que as LAWS tomem decisões de vida e morte. Frente ao exposto, o autor levanta os seguintes questionamentos: armas de guerra podem ser usadas eticamente, programando regras de guerra, normas de guerra e teorias de guerra na própria máquina? Como os algoritmos devem ser programados para ajudar os combatentes de guerra a tomar decisões sólidas e éticas? O que acontece quando esses sistemas se tornam mais autônomos? É possível afirmar que os humanos sempre estarão no comando para indicar como um robô deve usar força letal? Como uma máquina determina se está em uma situação eticamente carregada? E, assu-

mindando que pode lidar com esse problema, qual sistema ético deve usar para ajudar a tomar sua decisão? Para Sullins (2011), não está fora de questão que uma ética da IA seja possível; entretanto, o autor alerta para o fato de que a humanidade ainda está muito carente de detalhes para responder às questões levantadas com dados confiáveis e precisos.

A estes questionamentos podem ser somados os levantados por Martin (2018, 87): os robôs podem ser agentes morais? Existe um dever de “cuidado” entre eles? Em que situações seria possível justificar que um robô respeita a vontade humana? São lacunas que passam a exigir que o olhar se volte para as contribuições de grandes pensadores que deixaram um legado filosófico para que o ser humano do século XXI possa refletir diante de um cenário que se descortina com o avanço da tecnociência. Assim, para os objetivos do presente estudo, buscar-se-á um fio comum e um diálogo com a tradição e em especial com filósofos que se dedicaram a mostrar a importância de trilhar um caminho alicerçado na ética do cuidado e da prudência como Aristóteles, Kant, Heidegger e Jonas — sem a intenção de desconsiderar a relevância de outros pensadores que se dedicam a estudar esta área do conhecimento.

A ética aristotélica, embora cronologicamente distante dos avanços das novas tecnologias, tem sua atualidade por possibilitar respostas possíveis e coerentes aos grandes problemas éticos do uso de LAWS. Por ser uma ética das virtudes morais e da prudência na busca da perfeição do agente moral, a ética aristotélica suscita interesse por permitir sempre novas interpretações. O que interessa particularmente é a virtude da prudência (*phronesis*), como a virtude intelectual da boa liberação, entendida como racionalidade prática ou sabedoria prática. Em Aristóteles (2001, Livro VI), não há autêntica virtude ética sem a prudência e, ao mesmo tempo, não há prudência sem virtude ética. A prudência aristotélica é a boa deliberação, a sabedoria prática para determinar o que deve ou não ser feito. Além de ser universal, a prudência em Aristóteles também “deve conhecer as circunstâncias particulares, porque ordena a ação, e a ação se refere às coisas particulares” (Aristóteles, 2001, 1.140a). Para o filósofo, a ação prudente não é um ato cognoscitivo puro, ou seja, ser prudente não é apenas conhecer o que se deve fazer, mas também ser capaz de praticá-la, por isso a prudência é ao mesmo tempo um ato virtuoso no sentido intelectual (um acerto) e moral (uma bela ação) (Aristóteles, 2001, 1.140b). Prudência ou sabedoria prática, como Reale (1994, 417–8) prefere usar, é a virtude responsável por “dirigir corretamente a vida do Homem, isto é, em saber deliberar sobre o que é bom ou mau para o Homem”.

É significativo observar que Kant (1964), ao construir uma nova teoria ética fundamentada na moral e no Direito, instigou o ser humano a se

conscientizar de sua posição no mundo na ideia do indivíduo responsável pela humanidade. Ao fundamentar uma moral autônoma, Kant parte de imperativos categóricos assentados em princípios a *priori* motivados por um profundo sentido de dever, e essa construção o apresenta como precursor da moral moderna. Com Kant (1964), o “outro” passa a ter um valor moral pelo “princípio da humanidade em si”. Essa visão vai marcar profundamente a filosofia. A autonomia fundamenta a dignidade da natureza humana e vincula-se à liberdade e ao princípio universal da moralidade.

Um dos pilares do edifício ético construído por Kant (1964, 129), na obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, é o imperativo ético “age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal”. Este imperativo reflete que o essencial para cada ser humano, antes de pensar em fazer ou não fazer algo, é inicialmente refletir se deseja que essa ação se torne uma regra universal. A resposta não pode estar pautada pelos padrões sociais ou pela necessidade local mas, sim, na natureza humana universal. Outro pilar de sua ética está no imperativo categórico “age de tal modo que uses a humanidade, ao mesmo tempo na tua pessoa e na pessoa de todos os outros, sempre e ao mesmo tempo como um fim, e nunca apenas como um meio”. Neste sentido, o filósofo vai dizer que o “violador dos direitos dos homens tenciona servir-se das pessoas dos outros simplesmente como meios, sem considerar que eles, como seres racionais, devem ser sempre tratados ao mesmo tempo como fins, isto é, unicamente como seres que devem poder conter em si o fim desta mesma ação” (Kant 1964, 230).

De Heidegger, o que interessa ao presente estudo é o tema do cuidado e do seu questionamento sobre a técnica. Ele desenvolve uma crítica filosófica para mostrar que a técnica está vinculada com o destino do ser que se dá na temporalidade. Questionar a técnica é, para o filósofo alemão, preparar uma livre relação com ela, e isso se dá ao explorar as hipóteses mais extremas dos perigos que uma técnica pode representar ao destino planetário da humanidade. Daí seu dizer “Quanto mais nos aproximarmos do perigo, de modo mais claro começarão a brilhar os caminhos para o que salva, mais questionadores seremos. Pois o questionar é a devoção do pensamento” (Heidegger 2007, 396). É com o cuidado do ser como um modo fundamental do existir que Heidegger (1983) alicerça toda sua fenomenologia, e é pelo cuidado que o homem tem novamente a possibilidade de reconduzir seu pensar para sua essência enquanto ser-no-mundo e ser-com-mundo.

Jonas, discípulo de Heidegger, levou a sério a convocação de seu mestre para estruturar sua “ética do cuidado” ao desenvolver o “princípio responsabilidade”. O filósofo parte do imperativo ético kantiano do ser humano como seu próprio legislador para dizer que o princípio já não é suficiente diante do

poder tecnológico que está à sua disposição. Para o autor, a ética tradicional não instruiu o homem sobre “as normas do ‘bem’ e do ‘mal’ às quais se devem submeter as modalidades inteiramente novas do poder e de suas criações possíveis” (Jonas 2006, 21). Ao reconhecer que é necessário avançar, Jonas (2006, 21) propõe o “princípio responsabilidade” dirigido à dimensão pública e aos domínios da ação política pública como princípio orientador para as decisões dos governantes e dos desenvolvedores de novas tecnologias, pois a aventura tecnológica se tornou “uma terra de ninguém”.

Em Jonas (2006, 123), responsabilidade é “uma função do poder e do conhecimento”. A sofisticação e a complexidade das novas tecnologias geram um aumento inigualável de poder, perigos e riscos transtemporais, transterritoriais e transgeracionais. Com promessas muitas vezes utópicas e ameaças apocalípticas, a técnica em Jonas se torna uma questão ética, pois carrega um poder em si mesma que passa a exigir um “poder sobre o poder” (Jonas 2013, 75). Avaliar o poder da técnica antes que ela seja empregada e vigiar o poder de si mesmo é proposto por Jonas (2013, 75) como prudência e obrigação ética, abrindo assim o caminho para um avanço com precaução enquanto não existirem projeções seguras sobre a irreversibilidade de muitos processos tecnológicos em curso. Dito de outro modo, é preciso ficar atento para seu lado ameaçador “que a longo prazo poderia ter a última palavra”. Com esse dizer, Jonas (2013, 52) denuncia que “à técnica está negado o livre espaço da neutralidade ética”. Ter responsabilidade com a autonomia concedida para as LAWS é certamente uma responsabilidade ética que a técnica confiou ao ser humano em nome de dimensões remotas, futuras e globais (Jonas 2013, p. 53).

De fato, a implementação, utilização e desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, tal como as LAWS, está em que a IA não somente deve passar pelo crivo das normas e regimentos legais, mas, igualmente, dever-se-á observá-las sob a perspectiva de uma nova ética, baseada na prudência, no cuidado, na precaução e na responsabilidade das presentes gerações para com as gerações vindouras, como preceitua Jonas.

Importa dizer que a reflexão ética sobre o uso e os propósitos das LAWS encontra-se desafiada por uma curta trajetória científica. Zawieska (2017) é um dos autores que vem estudando o tema. Em sua análise de uma ética das LAWS, Zawieska (2017, 52–4) elenca dois tópicos, quais sejam: (i) a analogia entre o homem e a máquina; e (ii) a constante demanda por melhoria. A primeira concerne à semelhança presente nos sistemas de armas autônomas existentes, ou seja, a *autonomia*. A segunda, por sua vez, atine a crença de que sistemas de IA poderão superar seres humanos inclusive na aplicação da ética, que para muitos tecnocientistas é entendida como um mero “protocolo ético” ou um “processo ético”. Esta percepção leva à cren-

ça paliativa de que, inclusive no que tange à ética, a melhoria somente será alcançada através da implantação de sistemas autônomos, uma vez que humanos não são capazes de agir sempre de forma ética. Entretanto, como afirma Zawieska (2017, 55), “essa postura não reflete a experiência moral ou ética humana real, e seria um erro esperar que máquinas sejam uma versão melhor dos seres humanos”. Na mesma linha Zawieska adverte que:

O poder que esta analogia já exerce sobre nosso mundo dispõe um claro aviso: permitir ou não que sistemas autônomos tomem decisões de vida ou morte *em nosso nome* modelará não apenas os resultados políticos e militares, mas, também, a nossa autoconcepção como seres humanos. Tirando humanos do ciclo de batalha, corre o risco de “perder a humanidade” em um sentido amplo; nas palavras de uma declaração para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: “tirando os humanos do ‘loop’, também se corre o risco de tirar a humanidade do ‘loop’”. (Zawieska 2017, 54, tradução nossa).

Jonas (2006), neste sentido, também aconselha a observância da primazia do mau prognóstico sobre o bom, uma vez que o sucesso no desenvolvimento tecnológico pode tratar-se de uma aposta jogada às incertezas do futuro e em grandes causas, as quais têm a capacidade de atingirem os fundamentos do empreendimento humano, bem como são irreversíveis, trazem incertezas e perigos totalmente novos. A própria dinâmica compulsiva do desenvolvimento tecnológico rouba das mãos do ser humano as rédeas da ação. Tem-se a liberdade para dar o primeiro passo, mas a humanidade torna-se escrava do “segundo e de todos os passos subsequentes”. Somados os velozes efeitos da ação humana e a sua incapacidade do saber para prognósticos de longo prazo, dever-se-á dar mais peso à ameaça (profecia da desgraça) do que à promessa utópica do sucesso (profecia da salvação) (Jonas 2006, 77–8).

No campo militar e de seguridade, Rodriguez (2018, 166) indica que as reflexões devem estar pautadas no “princípio da responsabilidade para com a humanidade e para com o futuro”. Seguir os ensinamentos de Jonas para garantir “os direitos e a dignidade dos seres humanos, como dita o Direito Internacional Humanitário (DIH)” é outra aposta de Rodriguez (2018, 166), pois instigam a pensar em alternativas éticas, políticas e jurídicas. As LAWS tendem a se autonomizar, podendo os efeitos de sua aplicação adquirir uma dinâmica compulsiva, tornando-se “não só irreversíveis como também autopropulsionados, ultrapassando em muito aquilo que os autores quiseram e planejaram” (Jonas 2006, 78–9).

A preocupação ética com os avanços da IA foi o propósito para a criação no ano de 2018 de um grupo independente de peritos de alto nível no âmbito da Comissão Europeia resultando na publicação do guia de “Orientações

éticas para uma IA de confiança”. São três os componentes que devem ser observados ao longo do ciclo de vida do sistema para uma IAM de confiança: (i) deve ser legal, ou seja, deve cumprir “toda a legislação e regulamentação aplicáveis; (ii) deve ser ética, garantindo a observância de princípios e valores éticos; e (iii) deve ser sólida, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista social, uma vez que, mesmo com boas intenções, os sistemas de IA podem causar danos não intencionais”. Logo, os sistemas de IA devem estar “centrados no ser humano e assentados no compromisso de serem utilizados a serviço da humanidade e do bem comum”. A partir destes pressupostos, o Grupo propôs nove princípios éticos: respeito da dignidade humana; liberdade do indivíduo; respeito da democracia, da justiça e do Estado de Direito; igualdade, não discriminação e solidariedade; direitos dos cidadãos; respeito da autonomia humana; prevenção de danos; equidade (EU 2018, 2–14).

Ainda que assumam a forma de acordos entre os países que integram a União Europeia, proposto e aceito por um grupo independente de peritos, o Guia e outros acordos internacionais refletem, como bem explica Ferrari (2010), uma frouxidão legal esperada quando se busca a regulação de novas tecnologias. A grande contribuição do debate ético é o avanço em temas como limites da tecnociência, o engajamento público de todos os atores, a necessária precaução, a análise de risco e a necessidade de regulação e governança global. No entanto, em relação às LAWS observa-se que o debate é incipiente e não alcança a complexidade dos riscos e da dinâmica dos interesses envolvidos.

Frente ao exposto, é imprescindível que a “prudência” professada por Aristóteles, o “princípio da humanidade em si” de Kant, o “cuidado” em Heidegger e o princípio responsabilidade de Jonas, balizem o uso e desenvolvimento das LAWS, a fim de assegurar o seu uso de forma legal e ética, bem como para que não se sucedam apostas totais capazes de colocar em xeque a condição humana ou mesmo capazes de, em momento oportuno, desrespeitá-la. O mau uso das LAWS pode ser dramático para a humanidade e não possibilitar tempo para autocorreções. Como se trata do destino da humanidade, o retorno à tradição e aos preceitos éticos aqui discutidos pode ser um caminho contra os abusos do poder humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As oportunidades apresentadas pelas LAWS são de grande alcance e sem precedentes na história da humanidade. Com movimentos tímidos, o entusiasmo por esta revolução e seus riscos têm resultado em preocupações no campo ético, político e militar. Entretanto, a maioria das discussões

frente às novas tecnologias ainda é “*post rem*, ou seja, uma reação posterior ao dano já causado, ou no mínimo posterior à invenção ou inovação já realizada” (Brüseke 2005, 7). Heidegger (1991, 35) já argumentava pela premissa de uma aspiração por uma ética ao posicionar que, quanto mais a perplexidade do alcance da técnica se manifesta, mais o ser humano deveria dedicar “todo o cuidado à possibilidade de criar uma Ética de caráter obrigatório”. Na elaboração do princípio responsabilidade, Jonas (2013, p. 171) indica que deve-se “ir fundo e examinar o uso eventual dos poderes antes mesmo de eles estarem completamente prontos para o uso”.

As *Lethal Autonomous Weapon Systems* são armas autônomas, capazes de identificar determinados tipos de alvos e atacá-los sem qualquer tipo de intervenção humana, isto por força de sua autonomia derivada, em suma, de três características: *self-governance*, *machine learning* e *decision-making*. O desenvolvimento, pesquisa e uso das LAWS descambam em pertinentes e atuais questões acerca do uso deste tipo de armamento em consonância com o Direito Internacional Humanitário e a Ética, tais como a capacidade ética da máquina para tomar decisões de vida ou morte. O mau uso pode gerar uma condição de irreversibilidade, o que, conjugada com a agregação de sua magnitude, acabam gerando novos desafios para a ética da responsabilidade.

Neste sentido, conclui-se que, para que o uso das LAWS esteja em harmonia com os ditames do Direito Internacional Humanitário e os preceitos éticos do cuidado e da prudência aqui expostos, faz-se necessária a observância de dois elementos indispensáveis, quais sejam: (i) a previsibilidade do sistema (*predictability*); e (ii) a confiabilidade do sistema (*reliability*). Tais requisitos são satisfeitos à medida que se verifica a existência dos oito atributos técnicos elencados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Certo nível de controle humano (para intervir e supervisionar) igualmente é recomendado para assegurar os referidos requisitos, sendo considerado um fator de diminuição de riscos. A ética tem algo a dizer sobre a técnica, principalmente, quando se trata das LAWS, que colocam a natureza humana numa situação de vulnerabilidade inédita.

Por outro lado, é evidente que não se pode aguardar a ocorrência de um desastre, um genocídio ou algo similar para que o Direito Internacional Humanitário e a ética passem a se interessar pelas LAWS, que se encontram em franca expansão global. Para fazer frente ao pior cenário, Hans Jonas sugere uma nova perspectiva ética baseada na análise política e jurídica das futuras gerações, fundada, pois, na responsabilidade decorrente do avanço desenfreado do desenvolvimento tecnológico — observando, para tanto, os efeitos e consequências maléficis da ação humana no amanhã.

Desta forma, impõe-se uma atitude de cuidado, prudência e respeito à ética da responsabilidade, conforme preceituado por Aristóteles, Kant, Heidegger e Jonas. Acatando os requisitos técnicos capazes de dar confiabilidade e previsibilidade aos sistemas de armas autônomos, é, *a priori*, possível o uso das LAWS em consonância com os ditames do Direito Internacional Humanitário e, por decorrência, da ética.

REFERÊNCIAS

Altenburg; Mesquita, Evandro Tinoco, e Claudio Tinoco Mesquita. 2019. Inteligência Artificial em Cardiologia: Conceitos, Ferramentas e Desafios - “Quem Corre é o Cavalo, Você Precisa ser o Jôquei”. *Arq. Bras. Cardiol.* 14. Ahead of print. Epub. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0066-782X2019005022109&script=sci_arttext&tlng=pt.

Aristóteles. 2001. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Arkin, Ronald C. 2017. “A robotocist’s perspective on lethal autonomous weapon systems”. *Perspectives on Lethal Autonomous Weapon Systems* 30 (November): 35–47. [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/6866E44A-DB996042C12581D400630B9A/\\$file/op30.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6866E44A-DB996042C12581D400630B9A/$file/op30.pdf)

Asaro, Peter. 2012. “On banning autonomous weapon systems: human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making”. *International Review of the Red Cross* 94, no. 886 (Summer): 687–709. doi:10.1017/S1816383112000768

Boulanin, Vincent. 2016. *Mapping the development of autonomy in weapon systems: A primer on autonomy* (December). Solna, Sweden: SIPRI.

<https://www.sipri.org/sites/default/files/Mapping-development-autonomy-in-weapon-systems.pdf>

Brasil. 1993. *Decreto nº.849, de 25 de junho de 1993*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm.

_____. 2002. *Decreto nº.4388, de 25 de setembro de 2002*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm

Davison, Neil. 2017. “A Legal Perspective: Autonomous weapon systems under international humanitarian law”. *Perspectives on Lethal Autonomous Weapon Systems*, no. 30 (November): 5–18. [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/6866E44ADB996042C12581D400630B9A/\\$file/op30.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6866E44ADB996042C12581D400630B9A/$file/op30.pdf)

Defense Innovation Board. 2019. *AI Principles*. Recommendations on Ethical Use of Artificial Intelligence by the Department of Defense. [https://admin.govexec.com/media/dib_ai_principles_-_supporting_document_-_embargoed_copy_\(oct_2019\).pdf](https://admin.govexec.com/media/dib_ai_principles_-_supporting_document_-_embargoed_copy_(oct_2019).pdf).

Faggella, Daniel. 2018. "What is Artificial Intelligence? An Informed Definition, *Emerj Artificial Intelligence Research*. *TechEmergence* (December). <https://emerj.com/ai-glossary-terms/what-is-artificial-intelligence-an-informed-definition/>

Ferrari, Arianna. 2010. "Developments in the Debate on Nanoethics: Traditional Approaches and the Need for New Kinds of Analysis". *NanoEthics* 4, no. 1: 27–52. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11569-009-0081-z>

Frost, Mervyn. 2005. Ética y guerra: más alla de la teoria de la guerra justa. *Revista Acadêmica de Relaciones Internacionales*, no. 3, (Octubre): 1-27. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4840/5309>.

Hagstöröm, Martin. 2016. "Characteristics of autonomous weapon systems". *Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. Expert meeting, Geneva, Switzerland: ICRC (15-16 March): 23–25. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&__ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031

Heidegger, Martin. 1983. "O fim da filosofia e a tarefa do pensamento". *Conferências e escritos filosóficos* (Os Pensadores). Traduzido por Ernildo Stein. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural.

_____. 1991. *Carta Sobre o Humanismo*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes.

_____. 2007. "A questão da técnica". *Scientiæ Zudia* 5, no. 3, 375–98. São Paulo. http://www.scientiaestudia.org.br/revista/PDF/05_03_05.pdf

ICRC. 2016a. *Views of the ICRC on autonomous weapon systems*. Convention on Certain Conventional Weapons Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), Geneva, 11-16 April 2016. <https://www.icrc.org/en/document/views-icrc-autonomous-weapon-system>

ICRC. 2016b. *Autonomous weapon systems implications of increasing autonomy in the critical functions of weapons*. Versoix, Switzerland. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&__ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031.

Inovação Tecnológica. 2019. "Robótica". *Informática*. <https://www.inovacaotecnologica.com.br/index.php>.

Jonas, Hans. 2006. *O princípio responsabilidade*. Ensaio de uma nova ética para civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio.

Jonas, Hans. 2013. *Técnica, medicina e ética*. Sobre a prática do princípio responsabilidade. Tradução de Grupo de Trabalho Hans Jonas da ANPOF. São Paulo: Paulus.

Kant, Immanuel. 1964. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução e notas de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editorial Nacional.

Legg, Shane, and Marcus Hutter. 2006. “A formal measure of machine intelligence”, In Proc. 15th Annual Machine Learning Conference of Belgium and The Netherlands (May): 73–80. <https://arxiv.org/abs/cs/0605024v1>

Lele, Ajey. 2016. *Missile-and-rocket-defence-weapon-systems. Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. Geneva, Switzerland: ICRC (15-16 March): 31–32. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&_ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031

_____. 2017. “A military perspective on lethal autonomous weapon systems”. *Perspectives on Lethal Autonomous Weapon Systems*, no. 30 (November): 57–61. [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/6866E44ADB-996042C12581D400630B9A/\\$file/op30.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6866E44ADB-996042C12581D400630B9A/$file/op30.pdf)

Martin, Nuria Belloso. 2018. “La Necesaria Presencia de la Ética en la Robótica: La Roboética y su Incidencia en los Derechos Humanos”. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS* 13, no. 2, p. 81–121. <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/90165>.

ONU. 1994. *Carta das Nações Unidas*. Assinada em 26 de junho de 1945. <https://nacoesunidas.org/carta/cap1/>

Peterke, Sven. 2009. “Parte 1: Doutrinas Gerais”. *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União. 96–181. https://www.ufrgs.br/cedop/wp-content/uploads/2014/04/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais-1.pdf

Reale, Giovanni. 1994. *História da Filosofia Antiga*. v. 2. Tradução de Marcelo Perine e Henrique C. Lima Vaz. São Paulo: Loyola.

Rezek, Francisco. 2018. *Direito internacional público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva.

Righetti, Ludovic. 2016. “Emerging technology and the future autonomous weapons”. *Autonomous Weapon System: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. Expert meeting, Geneva, Switzerland: ICRC (15-16 March): 36–39. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&_ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031

Rodriguez, Antonio Luis Terrones. 2018. “Inteligencia Artificial y ética de la Responsabilidad”. *Cuestiones de Filosofía* 4, no. 22: 141–70. <https://doi.org/10.19053/O1235095.v4.n22.2018.8311>

Roff, Heather. 2016. “Sensor-fused munitions, missiles and loitering munitions”. *Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. Expert meeting, Geneva, Switzerland: ICRC (15-16 March): 33–35. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&_ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031

Russel, Stuart J., and Peter Norvig. 2009. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. New Jersey: Prentice Hall; Englewood Cliffs. E-book.

Scharre, Paul. 2017. “A security perspective: Security concerns and possible arms control approaches”. *Perspectives on Lethal Autonomous Weapon Systems*, n. 30: 19–33. [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/6866E44A-DB996042C12581D400630B9A/\\$file/op30.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6866E44A-DB996042C12581D400630B9A/$file/op30.pdf)

Scherer, Matthew U. 2016. “Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies”. *Harvard Journal of Law & Technology* 29, no. 2 (Spring): 353–400. <http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v29/29HarvJLTech353.pdf>

Schwab, Klaus. 2018. *Aplicando a Quarta Revolução Industrial*. Traduzido por Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro.

Sehrawat, Vivek. 2016. “Autonomous weapon system: Law of armed conflict (LOAC) and other legal challenges”. *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, (Elsevier). DOI: 10.1016/j.clsr.2016.11.001

Souza Filho, Erito Marques de, Fernando de Amorim Fernandes, Soares, Celine Lacerda de Abreu, Flavio Luiz Seixas, Alair Augusto Sarmet M.D. dos Santos, Ronaldo Gismondi, and John P. Sullins. 2011. “Introduction: Open Questions in Roboethics”. *Philosophy & Technology* 24, no. 233. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13347-011-0043-6>.

Sullins, John P. 2011. “Introduction: Open Questions in Roboethics”, *Philosophy & Technology* 24: 233–238. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13347-011->

0043-6. União Europeia (EU). 2018. Comissão Europeia. Grupo de peritos de alto nível sobre a inteligência artificial. *Orientações Éticas para uma IA de Confiança*. Bruxelas.

United Nations. 2015. *Study on Armed Unmanned Aerial Vehicles* — Prepared on the Recommendation of the Advisory Board on Disarmament Matters. New York: United Nations.

Vergun, David. 2019. *Defense Innovation Board Recommends AI Ethical Guidelines*. U.S. Dept. of Defense. <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2006646/defense-innovation-board-recommends-ai-ethical-guidelines/>

Veruggio, Gianmarco, and Fiorella Operto. 2016. “Roboethics: a bottom-up interdisciplinary discourse in the field of applied ethics in robotics”. *International Review of Information Ethics*, v. 6. <https://www.infodata-edepot.de/volltext/ijie/07241.pdf>.

Vignard, Kerstin. 2016. “Addressing the challenges raised by increased autonomy”. *Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*. Expert meeting, Geneva, Switzerland: ICRC (15-16 March): 65–68. https://shop.icrc.org/autonomous-weapon-systems.html?__store=fr&__ga=2.36932896.1627033310.1572366031-1120845335.1572366031.016

Zanzotto, Fabio Massimo. 2019. “Human-in-the-loop Artificial Intelligence”. *Journal of Artificial Intelligence Research* v. 64: 243–252. <https://arxiv.org/abs/1710.08191>

Zawieska, Karolina. 2017. “An ethical perspective on autonomous weapon system”. *Perspectives on Lethal Autonomous Weapon Systems*, no. 30 (November): 35–47. [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/6866E44ADB-996042C12581D400630B9A/\\$file/op30.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/6866E44ADB-996042C12581D400630B9A/$file/op30.pdf)

A (IM)POSSIBILIDADE DO USO DE LETHAL AUTONOMOUS WEAPON SYSTEM
FRENTE AO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A ÉTICA

RESUMO

Este artigo discute o uso de *Lethal Autonomous Weapon System* (armas autônomas capazes de detectar e atacar alvos sem intervenção humana, detendo capacidade de autogoverno) que põe em xeque conceitos éticos e do Direito Internacional Humanitário, pela sua autonomia para realizar a tomada de decisões, como de vida ou morte.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Direito Internacional Humanitário; *Lethal Autonomous Weapon System*; Ética.

ABSTRACT

This article aimed to discuss the use of the Lethal Autonomous Weapon System (autonomous weapons capable of detecting and attacking targets without human intervention, having capability of self-governance) that undermine ethic concepts and International Humanitarian Law, for their autonomy to make decisions, such as matters of life or death ones.

Keywords: Artificial Intelligence; International Humanitarian Law; Lethal Autonomous Weapon System; Ethic.

A Região do Cáspio na estratégia global dos EUA: do engajamento à retirada

The Caspian Region in the global US strategy: from engagement to withdrawal

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 155-184

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75166

ISSN 2358-3932

TULIO CEZAR BUNDER

INTRODUÇÃO

No centro do Cáucaso do Sul e Ásia Central, encontra-se o maior corpo d'água¹ fechado e interior (cercado por massas terrestres) do mundo, o Cáspio. Suas margens estão limitadas a Nordeste pelo Cazaquistão, a Sudeste pelo Turcomenistão, a Sul pelo Irã, a Sudoeste pelo Azerbaijão, e a Noroeste pela Rússia (ver Mapa 1). O Cáspio e seus arredores ganharam especial atenção com o colapso da URSS em 1991 por causa das suas vastas riquezas fósseis — quantidades significativas de gás natural e petróleo. A região — que esteve sob jugo russo por séculos — foi basicamente esquecida e/ou pouco conhecida durante todo período da Guerra Fria. Com a derrocada soviética, rapidamente diversos Estados e empresas petrolíferas tomaram consciência do grande potencial energético do Cáspio e passaram a investir em projetos na região. Entretanto, o período imediato ao colapso soviético foi caracterizado por uma vantagem esmagadora da Rússia em relação ao trânsito de petróleo e gás na região do Cáspio. Durante o período soviético, toda a infraestrutura de transporte e logística da região do Cáspio era direcionada à zona industrial da URSS — hoje a região europeia da Rússia. Assim, do mesmo modo, o sistema de transporte dos hidrocarbonetos (dutos e ferrovias) fundamentalmente era direcionado à Rússia. Outro fator, não menos importante, durante todo o período soviético as repúblicas da região do Cáspio ficaram totalmente isoladas do resto do mundo — além de não contarem com saídas para o mar, os contatos com os vizinhos externos ao espaço soviético eram mínimos.

Na década de 1990, os EUA procuraram desbloquear os recursos energéticos do Cáspio através da abertura de rotas de exportação que atravessassem países alinhados aos interesses dos EUA — como a Turquia,

no período — e, sobretudo, evitar o território de adversários estratégicos como a Rússia e o Irã. Um dos elementos-chave da estratégia dos EUA no Cáspio estava em ligar diretamente o mercado europeu ao petróleo e ao gás da região, através de uma rede ramificada de dutos. Desta forma, os EUA esperavam minimizar a influência russa sobre as rotas de transporte de energia na região. Assim, o Cáspio passou da obscuridade para o primeiro plano dos — revisados — cálculos geopolíticos. Enquanto o poder e a influência da Rússia enfraquecia na região, as potências externas — como EUA, China e a União Europeia — aumentavam sua presença político-econômica, e os novos Estados independentes — Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão — começavam a traçar caminhos distintos e autônomos ao antigo laço com os eslavos.² (Aydin 2004, 3; Kostianoy, Zonn, and Kostianaia 2016, 11–13; Mammadov 2009, 13–15; Misiagiewicz 2012, 61)

Deste modo, o artigo analisa a presença política e econômica dos Estados Unidos na região do Cáspio durante os governos de George W. Bush (2000–2008) e de Barack Obama (2009–2016), abordando a relação entre o poder estadunidense e os recursos energéticos — com enfoque para os hidrocarbonetos — no contexto da Grande Estratégia; as principais motivações e objetivos dos EUA na região; e, por fim, as semelhanças e diferenças entre os governos de Bush e de Obama para com o Cáspio.

Partimos da ideia de que a relação entre poder e energia na política externa dos EUA é central para a compreensão de todos os desenvolvimentos geopolíticos mundiais e estadunidenses do século passado até a conjuntura atual. Entretanto, não se insere no escopo deste trabalho um estudo exaustivo sobre a correlação destes elementos na política estadunidense. Inúmeras obras discutiram com grande precisão e excelência a temática (Bacevich 2005; Engdahl 1992; Fuser 2005; Klare 2004; Yergin 1991), onde se constata a centralidade do petróleo na política externa dos EUA, além da forte ligação entre o poder — perceptivo e material — estadunidense e o controle — direto ou indireto — dos hidrocarbonetos no mundo.

Entende-se, neste estudo, que o petróleo não pode ser encarado como uma simples mercadoria, e sim como um insumo que contribui para determinar a hierarquia dos Estados no cenário internacional. Principal insumo energético do século XX e, também, do início do século XXI, esse produto insere-se no cenário internacional com base em duas lógicas simultâneas: a econômica e a estratégica (Fuser 2013, 87).

OS HIDROCARBONETOS E A GRANDE ESTRATÉGIA ESTADUNIDENSE

O conceito de Grande Estratégia refere-se ao uso de todos os instrumentos de poder disponíveis de um Estado para sua segurança — ou de uma Comunidade de Segurança (Gray 2007, 283; Hooker 2016, 1). Deste modo, cabe ressaltar que ela está um nível acima de estratégias para fins específicos — como a chamada “Guerra ao Terror” ou a segurança energética. A Grande Estratégia enumera e prioriza as ameaças — reais e possíveis — a que o Estado está sujeito. A preservação da soberania estatal, da integridade territorial e da sua posição de poder no cenário internacional são as suas prioridades. Para tal, os Estados que seguem uma Grande Estratégia procuram — simultaneamente — concretizar alianças, prover-se de capacidades militares, econômicas, tecnológicas, de inteligência e, se possível, controlar a ordem internacional (Hooker 2016, 1; Posen 2014 1). O importante historiador estadunidense John Lewis Gaddis, em seu livro “On Grand Strategy” (2018), aprofunda o conceito de Grande Estratégia:

[...] como o alinhamento de aspirações potencialmente ilimitadas com capacidades necessariamente limitadas. Se você busca objetivos além dos seus meios, mais cedo ou mais tarde você terá que reduzir seus objetivos para se ajustar aos seus meios. Meios de expansão podem atingir mais fins, mas nem todos, porque os fins podem ser infinitos e os meios nunca podem ser. Seja qual for o equilíbrio que você atingir, haverá um *link* entre o que é real e o que é imaginado: entre a sua localização atual e o destino pretendido (2018, 20. Tradução nossa).

Dentro da ótica da Grande Estratégia, os EUA endossaram como grande imperativo de sua segurança — desde o fim da II Guerra Mundial — a proeminência de uma ordem internacional³ liberal. Essa ordem foi amplamente caracterizada por uma ênfase nas normas e valores liberais, como o liberalismo econômico na forma de comércio relativamente livre; liberalismo político na forma da difusão democrática além dos direitos humanos e internacional. Essas normas e valores têm se manifestado através de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (UE) e, inclusive, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (Brands 2016, 1–3). Nesse arcabouço institucional, os Estados Unidos, fundamentados pelo ordenamento liberal, têm sido um império informal baseado em espalhar sua influência econômica assegurando o livre acesso a bens vitais

e matérias-primas, inclusive estabelecendo presença militar em áreas de interesse, em prol do *status quo* (Mahdi 2010, s.p.).

Especificamente sobre os recursos energéticos, pode-se dizer que, desde os Choques do Petróleo na década de 1970, a relação entre a política externa estadunidense e seus interesses petrolíferos se tornou notória. Os EUA responderam com extraordinária consistência aos desafios impostos pela geopolítica mundial do petróleo, procurando sistematicamente expandir seu domínio sobre ela, tanto nos períodos do aumento vertiginoso dos preços, entre 2001 e 2008, quanto no cenário posterior ao colapso dos preços em 1998 (Lehmann 2017, 118). Com o fim da Guerra Fria, a estratégia estadunidense de segurança internacional passou a priorizar, ainda mais, sua segurança econômica para a manutenção da hegemonia⁴ (Klare 2001, 7; Yergin 1991, 768). A partir desta conjuntura é que a atual estratégia prepositiva — de segurança energética — dos EUA, iniciada com a Doutrina Carter, adquiriu solidez e passou a ser aplicada vigorosamente.

Assim, o acesso e o controle sobre o suprimento global de petróleo representam um fator para a manutenção da ordem liberal e, consequentemente, da hegemonia estadunidense. Esta abordagem tem sido particularmente evidente nas regiões produtoras de energia, onde os EUA visam estabelecer o domínio político-econômico — se necessário, militar — para endossar o seu poder econômico global. Portanto, com o intuito de sustentar a economia americana e as suas forças armadas, os EUA buscam incessantemente o acesso irrestrito a grandes volumes de petróleo. Ademais, como *hegemon*, os Estados Unidos foram responsáveis pela estabilidade contínua da economia internacional liberal e o fornecimento de segurança “global”. Neste sentido, o fluxo ininterrupto de recursos energéticos é fundamental para assegurar a ordem internacional liberal. Ademais, o domínio — direto ou indireto — da geopolítica energética pelos EUA também garante que os Estados rivais — reais e possíveis — sejam incapazes de ter acesso às quantidades de hidrocarbonetos necessárias para desafiar — militarmente e economicamente — a hegemonia dos EUA (Chomsky 2003, 16 e 123; Mahdi 2010, s.p.; Morris 2015, 77–9). A proteção das áreas de exploração e das rotas comerciais dos recursos vitais para economia, como petróleo e gás, se tornou um tópico de extrema prioridade na agenda internacional.



Mapa 1 – Político e Topográfico da Região do Cáspio.
 Fonte: UNEP (2008).

A partir deste arcabouço estratégico é que os interesses estadunidenses se inserem na região do Cáspio. Afinal, quantidades muito pequenas de hidrocarbonetos produzidas no Cáspio chegam ao mercado estadunidense. Em vez disso, os interesses de Washington “[...] no Mar Cáspio e Ásia Central podem ser descritos como mais políticos do que econômicos” (Benke 2010, 28, tradução nossa) sendo eles: assegurar que os hidrocarbonetos do Cáspio ingressem no mercado global (em vez de serem monopolizados através de acordos bilaterais com a China ou a Rússia) e garantir que o petróleo e o gás da região possam ser usados para minar a posição dominante da Rússia no abastecimento energético europeu – uma vulnerabilidade geopolítica capital de que os tomadores de decisão norte-americanos estão todos muito conscientes. Assim, a redução da grande dependência energética europeia do fornecimento russo tornou-se um objetivo primordial para Washington, que tenta resolver esse problema através da promoção da diversificação das rotas de transporte de energia para a Europa (Stokes and Raphael 2014, 8–13).

O valor geoestratégico da Região do Cáspio para os Estados Unidos não se restringe unicamente às questões de segurança energética, mas também apresenta implicações para a “Grande Estratégia” dos EUA do século XXI. A este respeito, os EUA não só visam a controlar setores energéticos regionais, mas também a competir com os potenciais adversários geopolíticos à sua “Grande Estratégia”, como a China e a Rússia (Misiagiewicz 2012, 64–5). Neste sentido, o ex-assessor de Segurança Nacional dos EUA, Zbigniew Brzezinski, em seu livro *The Grand Chessboard* (1997), denominou o núcleo da região que hoje, usualmente, é chamada de Região do Cáspio de “Balcãs Eurasiáticos”. Brzezinski justifica a denominação pela similaridade com a região europeia, quer seja pela sua importância estratégica, bem como por causa da região ser — como ele mesmo denomina — um “caldeirão étnico”. De tal modo, Brzezinski compreende a centralidade da região nas relações internacionais, quer seja pela rede de transportes, inevitavelmente, emergente destinada a ligar as duas extremidades mais ricas do continente eurasiático — Europa e Ásia Oriental, quer pelas questões de segurança internacional e de ambições históricas das potências próximas — Rússia, Turquia, Irã e China. Entretanto, para o ex-assessor, os Balcãs Eurasiáticos são infinitamente mais importantes que seu homônimo europeu, por deterem uma enorme concentração de petróleo e gás natural (Brzezinski 1997, 123–5).

O objetivo estratégico fundamental de Washington tem-se pautado, ao longo do período pós-Guerra Fria, na criação de parceiros estáveis, seguros, democráticos e prósperos que apoiam a concorrência do livre mercado (Stokes and Raphael 2014, 9). Dentro desta lógica, entende-se que os

Estados Unidos estão interessados em garantir que a Rússia (ou China) não se eleve como uma potência hegemônica no coração da Eurásia. Para este fim, os EUA tentam cooptar as ex-repúblicas soviéticas da esfera de influência russa, incentivando movimentos democráticos pró-ocidentais e pró-estadunidenses, e apoiando as chamadas “Revoluções Coloridas” (Benke 2010, 28). Juntamente com o impulso para a reforma econômica e democrática no Cáspio, Washington tem procurado estabilizar os regimes beneficiários através da provisão de programas de assistência de segurança para os militares da região. Isso se encaixa como um tema de longa data no pensamento estratégico americano: a prestação do financiamento, armamento e treinamento para as forças de segurança aliadas em regiões-chave de todo o mundo, a fim de estabilizar áreas importantes e garantir que permaneçam no interior da órbita dos Estados Unidos de influência e ligadas à economia global (Stokes and Raphael 2014, 10). Como indicam os pesquisadores Stronski, Rumer, and Sokolsky (2016, 17), entre 1992 e 2014 os recursos provenientes de assistência econômica e/ou militar dos EUA para os países da Ásia Central totalizaram cerca de 6,8 bilhões de dólares (em valores de 2016). De modo geral, a política dos EUA na região do Cáspio é parte de sua estratégia global para tornarem-se a única superpotência mundial do século XXI (Abilov 2012, 37),

“[...] controlar o acesso as reservas de petróleo globais garantem poder relativo de Washington vis-à-vis potenciais e reais rivais. Essa lógica pode ser vista talvez de forma mais clara em relação ao poder emergente chinês. (...) É neste contexto que o domínio político e militar de Washington sobre as políticas econômicas dos Estados ricos em petróleo gera enorme poder estrutural para o Estado americano. Dado que, qualquer concorrente sério à primazia dos EUA exigiria acesso irrestrito as vastas quantidades de petróleo, e que a prevenção do surgimento de qualquer desses desafios é um tema central da estratégia dos EUA, controlar o acesso a essa commodity tem sido um objetivo basilar” (Stokes and Raphael 2014, 7, tradução nossa).

Governo Bush: o engajamento no coração da Eurásia

Ao assumir a presidência em 2001, a primeira prioridade da política externa de George W. Bush não foi a “guerra ao terror” e a expansão da democracia estadunidense — estes objetivos só ganharam o impacto atual após os atentados de 11 de setembro de 2001 —, mas sim a de aumentar os fluxos de recursos energéticos para os EUA (Klare 2004, 56), devido às sistemáticas crises energéticas que assolavam o país pouco antes de assumir a presidência. Outro fator, não menos importante, foi que em 1998 — pela primeira vez na história —, o petróleo importado passou a corresponder a

mais de 50% de todo o consumo nacional. Deste modo, Spencer Abraham, secretário da Energia do governo Bush, demonstrou sua preocupação em março de 2001: “A América enfrentará a maior crise de abastecimento de energia nas próximas duas décadas. A incapacidade de responder a este desafio irá ameaçar a prosperidade econômica da nossa nação, comprometer a nossa segurança nacional” (tradução nossa).

A inquietação perante a grande dependência de petróleo importado por parte dos EUA foi tema ao longo de todo o governo de Bush. Como pode ser observado no gráfico que se segue, de 2001 a 2006 as quantidades de petróleo importado aumentavam ano a ano. Ademais, em relatório da *Energy Information Agency* de 2005, estimava-se que as importações totais de petróleo dos EUA aumentariam de 12,3Mb/d (milhões de barris diários) para 20,2Mb/d até 2025 (EIA 2005, 74). Neste sentido, o renomado analista de economia política da energia Daniel Yergin alertava em 2006 que os desafios da segurança energética estadunidense se tornariam ainda mais estarrecedores, tornando fundamental aos EUA assegurarem a segurança dos mercados globais. Para tal, os EUA deveriam fomentar a coordenação tanto nacional como internacionalmente, incluindo as empresas, governos, organismos internacionais, e as forças armadas e de inteligência (Yergin 2006).

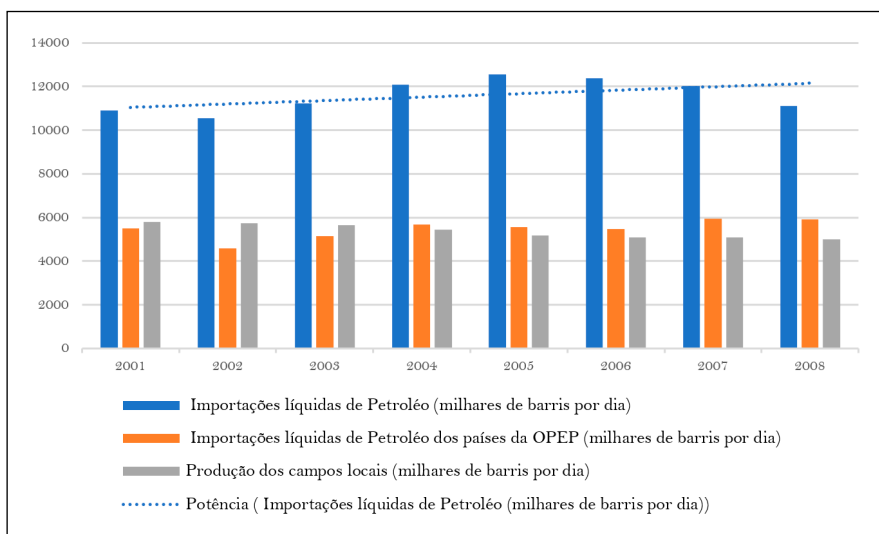


Gráfico 1 – Produção e importação de petróleo pelos EUA (2001-2008).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da BP (2017).

Dada tal conjuntura, George W. Bush assumiu a resolução da crise energética estadunidense como sua maior prioridade. Na sua administração, a gravidade do petróleo na manutenção da hegemonia estadunidense, e a importância da parceria público-privada no setor petrolífero, atingiram um novo patamar. Bush trouxe o petróleo à tona na formulação de sua política externa, elevando o lugar da obtenção de recursos energéticos a um nível nunca visto. Bush apresentou o petróleo como parte de uma nova abordagem estratégica, evidenciada na formulação da *National Energy Policy*.

Para responder à crise energética, Bush criou uma força tarefa intitulada de *National Energy Policy Development Group* (NEPDG), que teria como objetivo criar uma estratégia capaz de atender às necessidades energéticas dos EUA. Nesse sentido, nomeou como coordenador do NEPDG, o seu vice-presidente, Richard Cheney, que — assim como Bush — tinha laços com a indústria petrolífera,⁵ na condição de presidente e diretor-geral da Halliburton.

A partir do relatório final do NEPDG, constou-se que para a resolução da crise energética estadunidense havia dois caminhos — opostos — a serem seguidos. O primeiro seria uma via mais difícil — que implicaria na necessidade de alterar a própria estrutura da economia norte-americana — orientada para um programa voltado à utilização de energias renováveis a fim de reduzir progressivamente a dependência do petróleo em todo o mercado estadunidense. Já a segunda via optava pela continuidade do grande consumo petrolífero, com o foco na maximização da diversidade de fornecedores e na segurança do mercado global de energia — assumindo, assim, a dependência do petróleo externo. George W. Bush optou em favor da continuidade do petróleo como base da matriz energética estadunidense e, conseqüentemente, do aumento da dependência nas importações petrolíferas. (Klare 2004, 61–3; Mahdi 2010, 17–8; Sébille-Lopez 2006, 68–9).

Através do exame do relatório, no oitavo capítulo do NEP — denominado, *Strengthening Global Alliances* — é possível observar as verdadeiras intenções do governo Bush, em relação a assegurar o fluxo dos recursos energéticos provenientes do exterior. Logo no início do capítulo, já é crível a preocupação com o mercado mundial de energia:

A segurança energética nacional dos EUA depende do fornecimento de energia suficiente para apoiar os Estados Unidos e um crescimento econômico global. As políticas energéticas que têm enfatizado a confiança nas forças de mercado levaram a importantes ganhos de segurança energética nas últimas duas décadas. As principais melhorias em exploração e tecnologia de produção, bem como a tendência

para a abertura de novas áreas ao redor do mundo para a exploração e desenvolvimento (National Energy Policy 2001, 1. Tradução nossa).

A seguir o documento relata que a segurança energética dos EUA não pode ser vista de maneira isolada do resto do mundo. “Em um mercado global de energia, a segurança energética e econômica dos Estados Unidos está diretamente ligada não só para os nossos suprimentos nacionais e internacionais, mas também para aqueles de nossos parceiros comerciais” (National Energy Policy 2001, 1, tradução nossa). De acordo com esse documento, qualquer desequilíbrio no mercado mundial de petróleo pode afetar não só a economia estadunidense como também a própria capacidade de promover os principais objetivos dos EUA, tanto econômicos quanto externos, independentemente do nível de dependência do país perante os insumos energéticos importados. Assim, a NEP preconizava que os EUA devem apoiar uma duradoura política de liberalização do mercado energético mundial para sempre estar aberto para ao comércio e investimento internacional. Afinal, a concentração da produção petrolífera mundial em uma só região do globo é potencialmente causadora da instabilidade do mercado — vide os Choques do Petróleo na década de 1970 (National Energy Policy 2001, 6).

Deste modo, nas linhas da manutenção da ordem liberal, o documento afirma que o fortalecimento da segurança energética estadunidense também possibilita a prosperidade da economia global através da cooperação dos principais países produtores e instituições em prol da expansão da produção energética mundial. O texto também alerta para a necessidade de “fortalecer nossas alianças comerciais, para aprofundar nosso diálogo com os principais produtores de petróleo e para trabalhar em prol de uma maior produção de petróleo no Hemisfério Ocidental, África, do Mar Cáspio e de outras regiões com recursos petrolíferos abundantes” (National Energy Policy 2001, 3, tradução nossa).

Assim, o papel central dos recursos energéticos, na administração de George W. Bush e Richard Cheney, estava inerentemente ligado a outros objetivos da política externa estadunidense. Tal como a hegemonia dos EUA e o seu avanço militar, que foram alguns dos principais objetivos, controlar a geopolítica mundial do gás e petróleo foi prioridade primária da política externa de Washington — embora não declarada. Portanto, tornou-se cada vez mais claro que não só a invasão do Iraque, mas também a incursão no Afeganistão, não eram meramente compromissadas com a expansão da democracia e, na realidade, foram utilizadas como justificativa para o controle dos gasodutos em toda a Ásia Central e a ocupação militar do Oriente Médio, de acordo com uma estratégia geral voltada para

o avanço dos interesses energéticos dos EUA (Engdahl 2009, 53; Mahdi 2010, 17–8). “Devido à posição da energia na busca/perseguição pelo poder, certos casos tornaram-se centrais na abordagem de Bush (principalmente o Iraque), atuando como o que eu chamo de *pontos de intersecção* onde todos esses objetivos foram feitos para serem alcançados” (Mahdi 2010, 18, tradução nossa, grifo do autor).

Além disso, após os ataques de 11 de setembro e da invasão do Afeganistão, estabeleceu-se a Doutrina Bush, que possuía quatro focos de política externa: aquisição de energia; avanço militar; antiterrorismo; e projeção de poder global (Mahdi 2010, 22). O polêmico pesquisador William Engdahl compreende que o governo de Bush e Dick Cheney se baseou na concepção de que a política externa estadunidense deveria ter como objetivo primário garantir o que o Pentágono denomina de “*Full Spectrum Dominance*”.⁶ De acordo com essa ideia, o controle dos recursos energéticos era essencial na estratégia de poder global estadunidense. Portanto, a administração Bush implementou o consenso de que eram necessárias drásticas mudanças na política externa dos EUA — uma postura extremamente agressiva, adotada com o objetivo de alcançar o controle das reservas de petróleo mundial — a fim de que os EUA continuassem a controlar o crescimento da economia mundial e, também, de prevenir o surgimento de potências rivais. “Ficou claro nos círculos políticos de Washington que, a fim de controlar esses fluxos de petróleo e gás, os Estados Unidos precisavam projetar seu poder militar muito mais agressivamente, para alcançar uma supremacia militar total” (Engdahl 2009, 55, tradução nossa).

Neste cenário, a região do Cáspio passa a ser pauta importante da política externa estadunidense, quer seja por suas potencialidades energéticas como também para a contenção de seus adversários geopolíticos — Irã e Rússia. Em 2005, na Geórgia, o presidente George Bush — em total consonância com o ordenamento liberal — proferiu a seguinte frase: “Agora, no Cáucaso, na Ásia Central e no Oriente Médio, vemos o mesmo desejo de liberdade queimando no coração dos jovens. Eles estão exigindo sua liberdade — e eles a terão.” (Bush 2005, tradução nossa)

Ademais, a região do Cáspio está presente na NEP — principalmente no que tange à temática da diversificação da oferta. O relatório avalia, ainda, que os investimentos estrangeiros e a alta tecnologia são fatores críticos para o rápido desenvolvimento das novas rotas de exportação economicamente viáveis. Este desenvolvimento iria, conseqüentemente, garantir que o aumento da produção petrolífera do Mar Cáspio fosse integrado, de fato, ao comércio mundial do petróleo. Para isso, os EUA deveriam apoiar a construção das novas rotas de oleodutos que iriam adicionar nova capacidade de transporte, permitindo a inserção de uma fatia energética subs-

tancial ao mercado mundial. Dentre as recomendações do NEPDG para o presidente George W. Bush que são referentes ao Cáspio estavam:

- fazer da segurança energética uma prioridade das políticas econômicas e externas dos EUA;
- apoiar o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), assim como demonstrar sua viabilidade comercial;
- trabalhar em conjunto com empresas e países relevantes para o estabelecimento de condições comerciais que permitirão que as empresas petrolíferas que operam no Cazaquistão possam exportar seu petróleo através do oleoduto BTC;
- apoiar os esforços dos investidores privados e dos governantes regionais para o desenvolvimento do gasoduto Shan Deniz, como uma forma de ajudar Turquia e Geórgia na diversificação de seus suprimentos de gás, e também para ajudar nas exportações de gás do Azerbaijão por meio dos gasodutos que irão fomentar a diversificação das rotas seguras de suprimentos energéticos;
- encorajar Grécia e Turquia para conectar seus sistemas de gasodutos para possibilitar aos consumidores europeus maior diversificação de seus suprimentos de gás provenientes da Bacia do Cáspio; e
- aprofundar os diálogos comerciais com Cazaquistão, Azerbaijão e outros Estados do Cáspio para proporcionar um ambiente de negócios forte, transparente e estável para a energia e projetos de infraestrutura relacionados.

A REGIÃO DO CÁSPIO NO CONTEXTO DA DOCTRINA CARTER

Em relação à sua estratégia militar, diante da constante ameaça de instabilidade de seus fornecedores de petróleo, os Estados Unidos têm respondido, previsivelmente, através da elevação de sua capacidade militar. Neste sentido, esta resposta representa uma extensão da Doutrina Carter para novas áreas do mundo. Pela primeira vez na história dos EUA se observou um discurso tão enfático em relação à proteção e emprego do uso da força para proteger o fluxo contínuo de petróleo. O livre acesso para o petróleo do Golfo Pérsico era vital para os interesses norte-americanos e nos meses seguintes ao discurso de Carter, os EUA começaram sua escalada militar no Golfo Pérsico. Jimmy Carter promulgou uma série de medidas para facilitar a projeção estadunidense no Pérsico (Klare 2004, 33). Como símbolo da Doutrina Carter, o *U.S. Central Command*, originalmente criado para proteger o Golfo Pérsico, agora possui autoridade sobre os Estados da Ásia Central na bacia do Cáspio, desde 1999 (Klare 2004, 132).

Em suma,

[n]a medida em que os interesses dos EUA no petróleo da região estão entrelaçados com uma posição mais ampla de Washington como *hegemon* global, portanto, os planejadores norte-americanos permanecem alertas para os potenciais desafios do poder chinês e russo ao mesmo tempo, desejando um futuro onde os estados-chave — incluindo China e Rússia — estão mais integrados para a ordem mundial liderada pelos EUA. Neste sentido, as contas de um retorno à rivalidade inter-imperialista na Bacia do Cáspio não estimam plenamente o grau em que o poder hegemónico global continua comprometido com uma ordem mundial baseada em uma grande parte na soma-positiva, no regime de comércio de portas abertas, incluindo o setor energético. Estratégias de cobertura por Washington contra a ascensão de competidores aliados devem ser lidas juntamente com as contínuas tentativas de amenizar conflitos futuros através da sua pacificação e integração na ordem liberal liderada pelos Estados Unidos” (Stokes and Raphael 2014, 16–17. Tradução nossa).

Consequentemente, a partir de 2002 os Estados Unidos puderam lançar amplos programas de cooperação militar com o Azerbaijão e intensificar seus laços já existentes com o Cazaquistão e o Turcomenistão, fornecendo aos Estados litorâneos do Cáspio uma quantidade considerável de dólares para ajuda militar, principalmente sob os programas *Foreign Military Financing*, *Counterterrorism Fellowship Program* e do *International Military Education and Training* (ver Tabela 1) (Frappi 2013, 193).

Tabela 1

Orçamento anual dos EUA para fundos de segurança para os Estados litorâneos do Cáspio (em milhões de dólares — 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008
Azerbaijan	14.82	10.79	18.47	33.14	33.02	33.56	47.41	191.21
Kazakhstan	17.32	28.71	52.55	42.34	19.35	60.64	60.39	281.30
Turkmenistan	5.93	0.96	2.70	6.58	1.75	5.27	5.37	28.56

Fonte: Frappi (2013).

Como observado na tabela acima, ocorreram aumentos significativos dos níveis de assistência militar estadunidense na região do Cáspio. Além disso, após o 11 de setembro, as relações de segurança dos EUA com os Estados da região do Cáspio passaram por uma mudança radical. Stokes e Raphael (2014, 11) compreendem que os programas estadunidenses de

assistência militar na região têm sido focalizados nos Estados ricos em petróleo ou estratégicos para o escoamento da produção, com o desejo declarado de garantir o fluxo ininterrupto dos recursos do Cáspio para o mercado mundial. “Há uma dimensão de segurança energética clara em jogo aqui. Historicamente, os Estados Unidos forneceram assistência de modo a criar estruturas de comando dedicados à segurança energética” (Stokes and Raphael 2014, 11, tradução nossa).

Neste sentido, pode-se dizer que os programas de assistência fornecidos ao Cazaquistão tinham, explicitamente, como objetivo equipar e treinar as forças militares cazaques para proteger infraestrutura de energia do Cáspio e as principais rotas de transporte de energia. Da mesma forma, a assistência militar para o Azerbaijão tem sido orientada em prol da estabilização do regime Aliyev⁷ e da garantia do fluxo constante de petróleo e gás ao mercado mundial. Juntamente com a estabilização dos dois principais Estados produtores de petróleo do Cáspio, os Estados Unidos tomaram medidas para assegurar que o Estado de trânsito da Geórgia — onde está localizado o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan — esteja seguro contra os focos de instabilidade interna (Stokes and Raphael 2014, 11–2). “Em geral, os comandantes militares norte-americanos estão claros de que a maximização da segurança energética global é um objetivo-chave para Washington, e que os programas de assistência à segurança desempenham um papel central neste processo” (Stokes and Raphael 2014, 13, tradução nossa).

Fora do campo da segurança regional e militar, o grande destaque da atuação estadunidense no Cáspio ao longo do governo Bush foi, sem dúvida, a consolidação do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), iniciado na década de 1990. Além disso, pode-se dizer que o BTC foi o maior — e mais estratégico — projeto que os EUA fomentaram em todo o espaço pós-soviético. A importância estratégica do BTC está relacionada ao fato de conectar diretamente os campos de petróleo do Cáspio — sem acesso aos oceanos — ao mercado global, sem transcorrer os territórios russo e iraniano. Desse modo, recursos do Cáspio que antes fluíam apenas para os portos russos no Mar Negro passaram a ser direcionados também para o porto turco de Ceyhan, com maior acessibilidade ao mercado global — sem a necessidade de perpassar pelos estreitos de Bósforo e Dardanelos —, afetando diretamente as ambições de longo prazo da Rússia. (Cornell, Tsereteli, and Socor 2005, 22–3 e 30)

A primeira etapa do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) foi oficialmente inaugurada em 25 de maio de 2005 no terminal marítimo de Sangachal, ao sul da capital do Azerbaijão, Baku. Estiveram presentes para a inauguração os presidentes da Turquia, Azerbaijão, Geórgia e Cazaquistão, bem como o presidente da BP, o secretário de Energia dos EUA, o emissário do

Departamento de Estado dos EUA para o Cáucaso do Sul e o comissário de Energia da União Europeia. O oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) transporta petróleo proveniente do Azerbaijão, Cazaquistão e, em menores quantidades, do Turcomenistão. A linha vai do terminal de Sangachal (Sul de Baku, Azerbaijão) até Ceyhan (Turquia), detendo uma extensão total de 1.760 quilômetros, incluindo 445 quilômetros no Azerbaijão, 245 na Geórgia e 1.070 na Turquia. Ademais, o *throughput*⁶ do oleoduto era de um milhão de barris por dia entre 2006 e 2009. A partir de março de 2009, sua capacidade se elevou para 1,2 milhão de barris por dia através da utilização de polímeros redutores de arrasto (DRP's, na sigla em inglês) (BP 2018; Socor 2005)



Mapa 2 – Oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC).
Fonte: Heritage (2016).

Para a realização do projeto, foi formalizada uma *joint-venture* composta por diversas empresas do setor petrolífero, sendo elas: BP, detendo 30,1% das ações; AzBTC (Azerbaijão), com 25%; Chevron (EUA), 8,9%; Equinor (Noruega), 8,71%; TPAO (Turquia), 6,53%; ENI (Itália), 5%; Total (França), 5%; Itochu (Japão), 3,40%; Inpex (Japão), 2,5%; ExxonMobil (EUA), 2,5%; e, ONGC (Índia), 2,36%. (BP 2018) Entretanto, o projeto só foi efetivado devido ao grande apoio de bancos governamentais dos EUA e do Japão, do Banco Mundial e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, que for-

neceram créditos cobrindo cerca de 70% dos custos da construção. Os membros supracitados do consórcio BTC cobriram 30% dos custos. Inicialmente orçado em 2,9 bilhões de dólares, custou 4 bilhões de dólares. (Socor 2005).

Devido aos custos exorbitantes, pode-se dizer que o BTC não possui sentido em termos de racionalidade econômica. Como aponta o analista geopolítico Pepe Escobar, há consciência entre os especialistas do setor petrolífero de que eventuais rotas direcionadas ao Sul — através do Irã — seriam menos custosas. Todavia, o analista destaca que o BTC é considerado uma “obra-prima” da política de poder — na perspectiva do Ocidente. Em suas próprias palavras: “Em termos de política de poder (sem escrúpulos) e geopolítica do petróleo, o BTC é um componente-chave na estratégia geral dos EUA de lutar contra o Cáucaso e a Ásia Central longe da Rússia e contornar as rotas de petróleo e gás iranianas” (Escobar 2005, tradução nossa).

De modo geral,

O fato de que o projeto Baku-Ceyhan é essencialmente, do ponto de vista de Washington, uma questão de importância geoestratégica e política primordial e não econômica, ilustra e até sintetiza que as políticas de Washington na região priorizam a segurança político-militar a fim de assegurar a estabilidade da região (Oktav 2005, 31. Tradução nossa).

Apesar do grande sucesso estratégico do BTC, os EUA não tiveram o mesmo sucesso com os projetos relacionados ao gás — principalmente provenientes do Turcomenistão. A concepção de um duto submarino através do Cáspio (Trans-Cáspio, TCP) seria o próximo passo para o desenvolvimento do corredor dutoviário Leste-Oeste e, conseqüentemente, da estratégia ocidental para redução da dependência Europeia em relação ao gás russo. Entretanto, por diversos impeditivos tais como o status legal do Cáspio e dificuldade na capitalização de recursos para a construção do duto, o projeto não saiu dos gabinetes do alto comando estadunidense (Cornell, Tsereteli, and Socor 2005, 31; Khalifazadeh 2014, 88).

Por fim, cabe ressaltar que, ao longo dos oito anos de governo de George W. Bush, as relações diplomáticas com a Rússia pioraram vertiginosamente, a ponto de, no final de seu mandato, analistas de política internacional endossarem a ocorrência de uma “Nova Guerra Fria”. Esta deterioração nas relações está atrelada a inúmeros eventos, entre os quais o alargamento da OTAN no espaço pós-soviético, a proposta da criação do escudo antimísseis no leste da Europa e as Revoluções Coloridas. Esse processo de aumentos das tensões geopolíticas entre Washington e Moscou teve como episódio mais crítico a Guerra Russo-Georgiana em 2008.

OBAMA E A RETIRADA DO “NOVO GRANDE JOGO”

Após Barack Obama assumir a presidência dos EUA em 2009, o engajamento estadunidense na região do Cáspio se reduziu de modo significativo. Em primeiro lugar, isso se deve às mudanças profundas na conjuntura energética estadunidense ocasionadas pela chamada “Revolução do Xisto”, ou seja, pelo aumento vertiginoso de produção de petróleo e de gás natural (examinar o processo através do Gráfico 2) pelo método inovador do fracionamento hidráulico, conhecido como *fracking*. Em segundo lugar, pode-se dizer que ocorreram mudanças significativas no eixo da política externa estadunidense com a ênfase inicial — antes dos episódios da Crimeia/Ucrânia em 2014 — no restabelecimento das relações com a Rússia — conhecido como *reset* das Relações EUA-Rússia — e, também, com a estratégia do “Pivô para a Ásia-Pacífico”. Por fim, o processo de retirada das tropas estadunidenses no Afeganistão e o considerável desengajamento militar dos assuntos referentes ao Grande Oriente Médio (que inclui o Cáspio).

Neste sentido, o pesquisador-sênior do *Atlantic Council*,⁹ Ariel Cohen, em testemunho perante à Subcomissão Europa e Eurásia, do Comitê de Relações Internacionais do Congresso dos EUA em 2012, afirmou:

Infelizmente, o governo Obama negligenciou o espaço pós-soviético em geral e o coração da massa terrestre da Eurásia em particular. Durante meses e anos, as principais embaixadas no Turcomenistão e no Azerbaijão continuaram sem serem preenchidas. Não houve uma estratégia coerente para a Eurásia articulada pela Casa Branca (Tradução nossa).

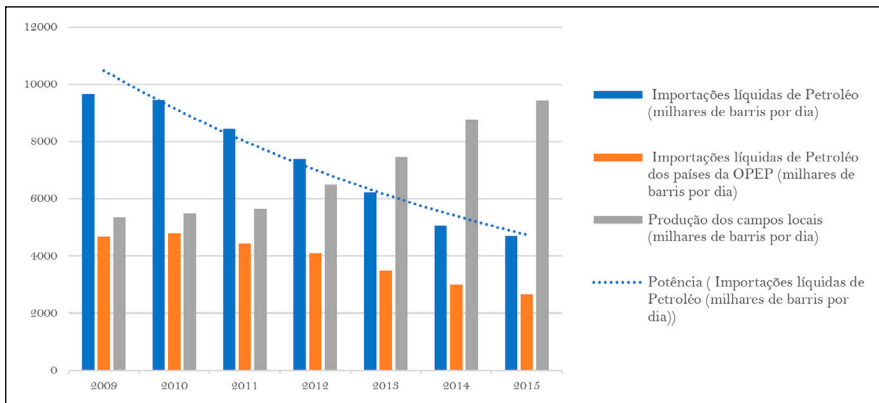


Gráfico 2 – Importações vs. Produção de Petróleo nos EUA 2009-2015.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da British Petroleum (2017).

Primeiramente, quando Barack Obama assumiu a presidência, as relações entre os Estados Unidos e a Rússia estavam — até então — no ápice de seu antagonismo pós-Guerra-Fria. Deste modo, foi anunciada, quase de imediato, uma nova estratégia de política externa em relação à Rússia, denominada “*reset*”, com o objetivo de substituir os inúmeros conflitos pela cooperação. Incorporado ao “*reset*”, os EUA, por exemplo, postergaram o processo de adesão de novos membros à OTAN — como Ucrânia e Geórgia — e, em contrapartida, receberam apoio (momentâneo) da Rússia em alguns objetivos-chave da política externa estadunidense, como o confronto com o Irã — nas questões relativas ao desenvolvimento de energia nuclear — e o Afeganistão — suporte de logística e inteligência. Naturalmente, para a consumação do plano de Obama, seria necessário um desengajamento estadunidense no “Exterior Próximo” russo — que, de fato, ocorreu (Garashova 2014, 30–1; Khalifazadeh 2014, 81–7). Como aponta a pesquisadora azeri Sabina Garashova, “[m]uitos especialistas ocidentais compreendem que os EUA se afastaram essencialmente do problema dos conflitos (congelados) no Cáucaso do Sul e, ao fazê-lo, renderam sua posição à Rússia” (2014, 31, tradução nossa). Conforme as interpretações de Stephen Blank (2014, 170–1) e Ariel Cohen (2012), a ausência dos EUA nos assuntos do Cáspio deu grande margem de manobra para a Rússia reafirmar-se em seu Exterior Próximo.

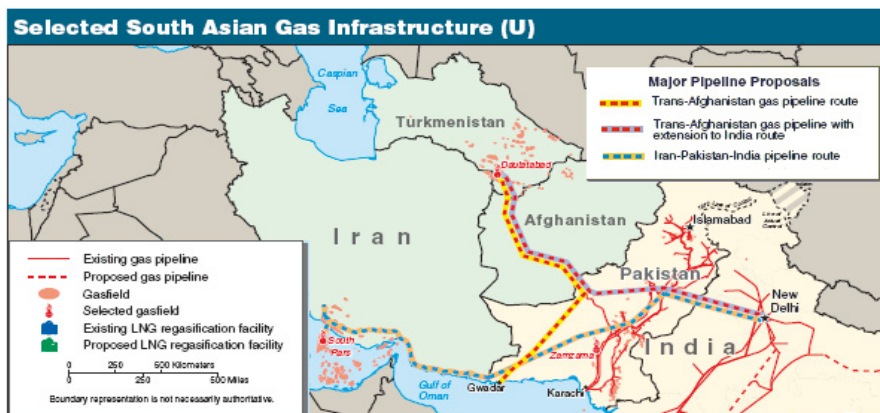
Michael Klare (2011) e Nikolas Gvosdev (2013) compreendem que os EUA concentrariam seu poder na região do Ásia-Pacífico em detrimento do “Grande Oriente Médio” — conceito geográfico que inclui o Cáspio. Assim, Klare (2011) e Gvosdev (2013) acreditavam que os EUA passaram a pôr em prática uma política de contenção à China no Pacífico. As observações dos autores podem ser comprovadas pelo discurso de Obama proferido ao Parlamento australiano em 17 de novembro de 2011. Nas palavras do então presidente dos EUA:

Para os Estados Unidos, isso reflete uma mudança mais ampla. Depois de uma década em que lutamos duas guerras que nos custaram muito, em sangue e tesouros, os Estados Unidos estão voltando nossa atenção para o vasto potencial da região Ásia-Pacífico [...]. Minha orientação é clara. À medida que planejamos e orçamos para o futuro, alocaremos os recursos necessários para manter nossa forte presença militar nessa região. Nós preservaremos nossa capacidade única de projetar poder e deter ameaças à paz [...]. E fortaleceremos constantemente nossas capacidades para atender às necessidades do século XXI. Nossos interesses duradouros na região exigem nossa presença duradoura na região. Os Estados Unidos são uma potência do Pacífico e estamos aqui para ficar (Tradução nossa).

Todavia, é no contexto do processo de retirada do Afeganistão que surge o principal projeto da administração Obama em relação à região do Cáspio e seus recursos energéticos: a “*New Silk Road Initiative*”¹⁰ (NSRI) — no qual, com o intuito de preparar uma política de transição à ocupação militar no Afeganistão, os EUA compreendiam que, para a manutenção da segurança do Afeganistão (e regional), seria necessário o fomento de um projeto de desenvolvimento — esperançosamente — viável (deste modo, transformando o Afeganistão em um núcleo geoeconômico deste projeto conectivo). (Boulegue 2015, 2; Frappi 2013, 197; Laruelle 2015, 364–5; Kiernan 2013, 37). O anúncio — simbólico — da iniciativa ocorreu através da então Secretária de Estado, Hillary Clinton, no dia 20 de julho de 2011 em Chennai (Índia). Em suas palavras:

Historicamente, as nações da Ásia Central e do Sul estavam conectadas umas às outras e ao resto do continente por uma extensa rede comercial chamada Rota da Seda [...]. Vamos trabalhar juntos para criar uma nova Rota da Seda. Não uma única via como o seu homônimo, mas uma rede internacional e rede de conexões econômicas e de trânsito. Isso significa construir mais linhas ferroviárias, rodovias, infraestrutura energética, como o gasoduto proposto para operar do Turcomenistão, através do Afeganistão, do Paquistão até a Índia (Clinton 2011. Tradução nossa).

No contexto da NSRI, o projeto do gasoduto da Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia (TAPI) começou a receber apoio ativo dos EUA, se tornando peça central na política energética estadunidense para o Cáspio. Deste modo, o vetor geopolítico de Washington — antes voltado ao Corredor Meridional destinado à Europa — mudou gradativamente para o Sul asiático ao longo dos mandatos de Barack Obama. Ademais, um dos principais objetivos para a consolidação do TAPI era inviabilizar o fornecimento de gás iraniano para Índia e Paquistão — através do gasoduto Irã-Paquistão-Índia (IPI) (Frappi 2013, 197–9; Kiernan 2013, 37). Esta disputa de rotas pelo Sul asiático pode ser observada no Mapa 3 a seguir:



Mapa 3 – Projetos dutoviários concorrentes no Sul da Ásia.

Fonte: Global Security (2018).

Entretanto, a NSRI não conseguiu atingir os objetivos esperados na região do Cáspio. Apesar da forte retórica, os EUA não estavam dispostos a financiar a iniciativa em totalidade — a concepção estadunidense previa investimentos privados e dos países da região. Assim, sem a capitalização necessária, apoio político de alto nível, instituições estáveis, além de garantias securitárias, os resultados da NSRI foram decepcionantes. Ademais, a China, em 2013, anunciou um projeto conectivo muito mais ambicioso e promissor — com capacidade de investimentos gigantescas —, o *One Belt, One Road* (OBOR) (Frappi 2013, 201; Boulegue 2015, 2–3; Stronski, Rumer, and Sokolsky 2016, 19).

Dentre as qualidades da política energética externa chinesa, a estratégia de “petróleo por empréstimos” foi fundamental para firmar parcerias com os países do Cáspio. Através da concessão de créditos generosos concedidos pelos bancos estatais chineses — destinados sumariamente para grandes projetos de infraestrutura nestes países — e com pequenas taxas de juros, Pequim firma contratos de longo prazo para o recebimento de recursos energéticos. Deste modo, a estratégia chinesa garante longevidade na cooperação energética com a Região do Cáspio. Ademais, a analista de segurança internacional italiana, Lorena Di Placido, destaca que a China oferece oportunidades de negócio para seus potenciais parceiros muito mais tentadoras que suas contrapartes (EUA e U.E.), tais como a garantia de investimentos massivos em curtos períodos de tempo; apoio político incondicional aos países parceiros, através do princípio de não-interferência em assuntos internos e, se preciso, do poder de veto no Conselho de

Segurança das Nações Unidas; e, acordos energéticos que abarcam outras áreas — economia, educação, tecnologia, etc. (Placido 2013, 216–7). “Por todas estas razões, a China é um elemento perturbador nas estratégias de *marketing* dos outros importadores extra-regionais” (Placido 2013, 217, tradução nossa).

Por fim, mas não menos importante, a atuação da Federação Russa foi grande impeditivo para as ambições estadunidenses na região. Afinal, o controle do mercado regional de gás é parte vital da estratégia geopolítica de Moscou em seu Exterior Próximo. Para tal, a Rússia utilizou-se de diversos instrumentos, tais como: firmando contratos de compra de longo prazo com os países produtores; participando — por meio de suas empresas estatais — na extração/produção de gás e petróleo da região; e ampliando sua rede dutoviária para permanecer como o principal operador de trânsito regional. Portanto, dificultando — ou inviabilizando — projetos dutoviários (alternativos) para a Europa. Ademais, Moscou garante sua influência na Região do Cáspio através de sua capacidade de competir com os novos sistemas de dutos propostos pelo Ocidente — esta dinâmica pode ser observada no Mapa —, criando projetos análogos e oferecendo participação na produção e nos direitos de trânsito aos países europeus — o caso do gasoduto russo *South Stream* e contrário ao *Nabucco* (continuação do sistema BTC-BTE) é um exemplo claro (Terterov, Pool, and Nagornyy 2010, 195; Nygren 2012, 10; Lough 2011, 8).

PLANNED SOUTH STREAM AND NABUCCO GAS PIPELINES



Mapa 4 – Gasodutos conflitantes (South Stream vs Nabucco).

Fonte: BBC (2008).

CONCLUSÕES

O EUA intensificaram sua presença política, econômica e militar na região do Cáspio a partir do início do século XXI movidos pela convergência de dois objetivos simultâneos de política externa: 1) ampliar o controle da produção global de petróleo, a fim de garantir a oferta de energia ao mercado mundial em volumes e preços compatíveis com a estabilidade financeira da ordem econômica liberal, e 2) reduzir a influência da Rússia no cenário geopolítico global, limitando o seu acesso às reservas energéticas (petróleo e gás natural) das antigas repúblicas que constituem o seu “Exterior Próximo” na região do Mar Cáspio de modo a viabilizar a exportação desses insumos diretamente a países enquadrados na área de influência dos EUA, notadamente a Geórgia e, em especial, a Turquia, com o objetivo de tornar os países da União Europeia importadores de energia russa menos dependentes desse suprimento, o que implicaria na diminuição da importância estratégica da Rússia.

Nesse sentido, os EUA estreitaram os laços de cooperação política e econômica com os governos do Azerbaijão e do Cazaquistão, ao mesmo tempo em que estimularam os investimentos de empresas petrolíferas ocidentais nesses países. Em paralelo, implementou-se construção de gasoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, que conduz gás natural procedente do Azerbaijão, Cazaquistão e outros Estados da Ásia Central para um porto na Turquia, atravessando a Geórgia. Esse gasoduto é um empreendimento pouco atraente do ponto de vista financeiro, devido aos seus custos elevados em comparação com os (relativamente) modestos rendimentos comerciais decorrentes da operação, mas que se justifica do ponto de vista político, já que viabiliza o transporte de recursos energéticos da Ásia Central para o Ocidente sem a necessidade de passar por território russo. Outro projeto estadunidense no sentido de facilitar o escoamento de recursos energéticos da região do Cáspio para o mercado global sem passar pela Rússia nem pelo Irã era o gasoduto Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia (TAPI), um empreendimento altamente ambicioso para cuja concretização seria indispensável a estabilização política do Afeganistão, com uma vitória militar dos EUA e seus aliados sobre os guerrilheiros talibãs ou, ao menos, um acordo de paz em termos compatíveis com os interesses ocidentais.

Na administração Obama, contudo, ocorreu uma mudança nas prioridades estratégicas dos EUA. O novo presidente reverteu a escalada de conflitos com a Rússia (a chamada “Nova Guerra Fria”) e passou a cooperar (inicialmente) com os dirigentes russos em certos temas da agenda internacional, como o combate ao terrorismo e as negociações com o Irã sobre a proliferação nuclear. O foco das preocupações de Washington se voltou pa-

ra a China, com a intensificação das tensões militares no Extremo Oriente. Outra guinada na estratégia estadunidense durante o governo Obama refere-se ao Afeganistão, com a adoção de iniciativas voltadas para o desenajamento militar em relação àquele conflito. Ao mesmo tempo, a garantia da segurança energética global e controle das reservas de petróleo teve sua importância rebaixada nas prioridades da política externa dos EUA diante do aumento significativo da produção estadunidense de petróleo e de gás natural pelo método revolucionário do fracionamento hidráulico, que reduziu a vulnerabilidade dos EUA e de seus aliados a uma eventual queda dos suprimentos energéticos dos fornecedores tradicionais.

Nesse novo contexto, a região do Cáspio deixou de ser considerada uma prioridade estratégica do ponto de vista de Washington, o que levou à redução dos investimentos econômicos, políticos e militares dos EUA na região do Cáspio, abrindo caminho para a crescente influência da China e reafirmação da Rússia naquele cenário geopolítico.

REFERÊNCIAS

- Abilov, Shamkhal. 2012. “The ‘New Great Game’ Over the Caspian Region: Russia, the USA, and China in the Same Melting Pot”. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences* 15, no. 2: 29–60.
- Abraham, Spencer. 2001. *Remarks by U.S Secretary of Energy*, realizado perante a Câmara de Comércio dos Estados Unidos, 19 mar. <http://cheniere.org/briefings/energysec/index.html>.
- Aydin, Mustafa. 2004. Oil, Pipelines and Security: The Geopolitics of the Caspian Region, in: *The Caspian. Region: A Re-emerging Region*, 1. (ed) Moshe. Gammer London; New York: Routledge.
- BBC. 2008. *Gasodutos conflitantes (South Stream vs Nabucco)*. Figura. Londres. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7799396.stm>.
- Benke, Ildiko. 2010. “Power and Energy: Geopolitical Aspects of the Transnational Natural Gas Pipelines from the Caspian Sea Basin to Europe”. 73 f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Geopolítica. Monterey: Naval Postgraduate School.
- Blank, Stephen. 2014. “From Eurasia with Love”. *American Foreign Policy Interests*, 36:3, 162-174, DOI: 10.1080/10803920.2014.925338.
- Boulegue, Mathieu. 2015. “U.S. engagement towards Central Asia: no Great Game after all?”. *Chroniques Américaines* (October). <https://www.ifri.org/en/pu>

blications/editoriaux/chroniques-americaïnes/us-engagement-towards-central-asia-no-great-game.

BP. 2017. *British Petroleum Statistical Review of World Energy*.

_____. 2018. *Caspian: Operations and projects*. https://www.bp.com/en_az/caspian/operationsprojects.html.

Brands, Hal. 2016. *American Grand Strategy and the Liberal Order Continuity, Change, and Options for the Future*. Washington, D.C: Rand Corporation.

Brzezinski, Zbigniew. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Evidence from Cases*. New York: Basic Books.

Bunder, Tulio. 2018. "Sobre hidrocarbonetos e invólucro por potências: as dinâmicas geopolíticas da região do Cáspio". *Hoplos* 1, no. 2: 46-62. ISSN: 2595-699X.

Bush, George W. 2005. *President Addresses and Thanks Citizens*, realizado em Tbilisi, Georgia. 10 may. georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/05/20050510-2.html.

_____. 2006. *State of the Union*, realizado perante o Congresso dos Estados Unidos, 31 jan. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65090>.

Carter, Jimmy. 1980. *State of the Union*, realizado perante o Congresso dos Estados Unidos, 23 jan. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079>.

Chomsky, Noam. 2003. *Hegemony or Survival — America's Quest for Global Dominance*. New York: Metropolitan Books.

Chow, Edward C., and Leigh E. Hendrix. 2010. "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality". *The National Bureau of Asian Research*, no. 23 (September): 29-42. Washington.

Clinton, Hilary. 2011. *Remarks on India and the United States: A Vision for the 21st Century*, realizado em Anna Centenary Library, Chennai – Índia, no dia 20 de julho de 2011. <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168840.htm>.

Cohen, Ariel. 2012. *US Interests and Policy in Post-Soviet Eurasia*, testemunho perante ao Subcomitê Europa e Eurasia do Comitê de Relações Internacionais do Congresso dos EUA, 24 julho.

Cornell, S. E. M. Tsereteli, and V. Socor, 2006. *Geostrategic Implications of the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline*. OGEL.

Department of Defense. 2009. *Dictionary of Military and Associated Terms*. 2. ed. Washington Dc: Department of Defense. 777 p. https://web.archive.org/web/20100310102614/http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf.

Donilon, Tom. 2013. “United States Energy: Energy and American Power Farewell to Declinism”. *Foreign Affairs*. Nova Iorque. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-06-15/energy-and-american-power>.

EIA. 2017. *International Energy Outlook*.

Engdahl, William. 1992. *A Century of War: Anglo-American oil politics and the new world order*. London Ann Arbor, MI: Pluto Press.

_____. 2009 *Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World*. Wiesbaden: edition.engdahl.

Escobar, Pepe. 2005. *Central Asian News and current affairs, Russia, Afghanistan, Uzbekistan: Pipelineistan's biggest game begins*. https://www.asiatimes.com/atimes/Central_Asia/GE26Ag01.html.

Frappi, Carlo. 2013. *The Caspian Sea Chessboard: Geo-political, geo-strategic and geo-economic analysis*. Milano: Egea.

Fuser, Igor. 2005. “O petróleo e o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico”. 330f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil.

_____. 2013. *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva.

Gaddis, John L. 2018. *On Grand Strategy*. New York: Penguin Press.

Garashova, Sabina. 2010. “On Certain Aspects of the U.S. Caspian’s Strategy”. *The Caucasus & Globalization*. *Baku* 4, no. 3–4: 29–34.

_____. 2014. “U. S. geopolitical trends in the Caspian region”. *The Caucasus & Globalization* 8, no. 3–4: 24–32.

Global Security. 2018. *Projetos dutoviários concorrentes no Sul da Ásia*. Figura. <https://www.globalsecurity.org/military/world/pakistan/cpec.htm>.

Gray, Colin S. 2007. *War, peace, and international relations: an introduction to strategic history*. London, New York: Routledge.

Gvosdev, Nikolas. 2013. *The Realist Prism: For U.S., Keeping Ukraine on Side No Longer a Vital Interest*. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/13440/the-realist-prism-for-u-s-keeping-ukraine-on-side-no-longer-a-vital-interest>.

Heritage. 2016. *Oleoduto BTC*. Figura. <https://www.heritage.org/middle-east/report/the-nagorno-karabakh-conflict-us-vigilance-required>.

Hooker, R. D. 2016. *Charting a Course: Strategic Choices for a New Administration*. Washington, D.C.: U.S. National Defense University Press.

Khalifazadeh, M.. 2014. "The Obama Administration's Russia 'Reset' Policy and the Southern Caucasus". *Central Asia and the Caucasus* 15: 78–91.

Kiernan, Peter (Org.). 2013. "The Great Game for Gas in the Caspian: Europe opens the southern corridor". *The Economist* (June): 3–40. New York.

Klare, Michael. 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nova York: Metropolitan.

_____. 2004. *Blood and Oil: How America's thirst for petrol is killing us*. London: Penguin Books.

_____. 2011. *Playing with Fire: Obama's Risky Oil Threat to China*. <https://www.thenation.com/article/archive/playing-fire-obamas-risky-oil-threat-china/>.

Kostianoy, Andrey G., Igor S. Zonn, and Evgeniia A. Kostianaia. 2016. "Geographic Characteristics of the Black-Caspian Seas Region". In *Oil And Gas Pipelines In The Black-Caspian Seas Region*, edited by Sergey S. Zhiltsov, Igor S. Zonn, and Andrey G. Kostianoy. Moscow: Springer. 7–37.

Kubicek, P. 2013. "Energy politics and geopolitical competition in the Caspian Basin". *Journal of Eurasian Studies* 4, no. 2, p. 171–80.

Ladislaw, Sarah O., Maren Leed, and Molly A. Walton. 2014. "New Energy, New Geopolitics: Balancing Stability and Leverage". *Center for Strategic International Studies*, 1 abril: 393–4. Washington.

Laruelle, M. 2015. "The US Silk Road: geopolitical imaginary or the repackaging of strategic interests?" *Eurasian Geography and Economics* 56, no. 4, p. 360–75. <http://dx.doi.org/10.1080/15387216.2015.1098555>.

Lehmann, Timothy C. 2017. *The Geopolitics of Global Energy: The New Cost of Plenty*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1–22.

Lough, John. 2011. *Russia's Energy Diplomacy*. 16 p. (The Means and Ends of Russian Influence Abroad Series). Londres: Chatham House.

Mahdi, A.S.S. 2010. *US Foreign Policy and Energy Resources during the George W. Bush administration*. Birmingham: Department of American and Canadian Studies.

Mammadov, Ilgar. 2009. *Geopolitics of Energy in the Caspian Sea Region*. Massachusetts: The Fletcher School.

Misiągiewicz, Justyna. 2012. "Geopolitics and Energy Security in the Caspian Region". *Teka Commission of Protection and Formation of Natural Environment* 7, no. 1 (April): 61–79. Lublin.

Morris, Katherine-Anne. 2015. *Oil, Power, and Global Hegemony*. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado) — International Studies, Stellenbosch University, Stellenbosch.

National Energy Policy. 2001. "*NEP — Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*". Report of the National Energy Policy Development Group. Washington: National Energy Policy Development Group. <http://www.wtrg.com/EnergyReport/National-Energy-Policy.pdf>.

Nygren, Bertil. 2008. "Putin's Use of Natural Gas to Reintegrate the CIS Region". *Problems of Post-Communism* [s. l.] 55, no. 4, 3–15. <http://dx.doi.org/10.2753/PPC1075-8216550401>.

_____. 2012. "Russian Resource Policies towards the CIS Countries". In *Russia and its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*, edited by Maria Raquel Freire et al. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 223–247.

Oktav, Özden Zeynep. 2005. "American Policies Towards the Caspian Sea and The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline". *Sage-Perception* 3, no. 2 (May): 17–34.

Pagliarulo, Diego. 2016. "Smart Geopolitics, Dangerous Ideas: Energy security, Ideology, and the Challenges of American Policy in the Persian Gulf". *European Journal of American Studies* 11, no. 2: 1–55 (August). Bruxelas.

Placido, Lorena di. 2013. "Chinese 'Good Neighborhood Policy' and Energy Diplomacy toward the Caspian Sea". In *The Caspian Sea Chessboard: Geo-political, geo-strategic and geo-economic analysis*, edited by Carlo Frappi and Azad Garibov. Milão: Egea.

Posen, B., 2014. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. 1. ed. Cornell University Press.

Raphael, S., and D. Stokes. 2014. US oil strategy in the Caspian Basin: Hegemony through interdependence. *International Relations* [s.l.] 28, no. 2: 183–206, 12 maio.

Rumer, Eugene, Richard Sokolsky, and Paul Stronski. 2016. *U.S. Policy Toward Central Asia 3.0*. 3. ed. Lancaster: Carnegie Endowment for International Peace.

Sébille-López, Philippe. 2006. *Geopolíticas do petróleo*. Lisboa: Instituto Piaget.

Socor, Vladimir. 2005. “Baku-Tbilisi-Ceyhan Oil Pipeline Inaugurated”. *Eurasia Daily Monitor* 2, no. 105. <https://jamestown.org/program/baku-tbilisi-ceyhan-oil-pipeline-inaugurated>.

Terterov, M., J. Van Pool, and S. Nagornyy. 2010. “Russian Geopolitical Power in the Black and Caspian Seas Region: Implications for Turkey and the World”. *Insight Turkey* 12, no. 3: 191–203.

UNEP. 2008. *Político e Topográfico da Região do Cáspio*. Figura. United Nations Environment Programme. <http://www.envsec.org/maps/01.jpg>

Yergin, Daniel. 1991. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. Nova York: Simon & Schuster.

_____. 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, Nova Iorque, 1 mar. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security>.

NOTAS

1. Termo da Geografia para definir qualquer acumulação significativa de água. Geralmente refere-se a grandes acumulações de água, tais como oceanos, mares e lagos.
2. Para uma compreensão ampla/macro das disputas geopolíticas na região do Cáspio, ver Bunder (2018).
3. A ordem internacional é o conjunto de regras, normas e instituições que regem as relações entre os principais atores do ambiente internacional.
4. Se compreende o conceito de hegemonia como: primazia/liderança em um ordenamento internacional —essa primazia seria exercida por um Estado com capacidade suficiente para cumprir esse papel (*hegemon*). Para tal, os demais Estados devem definir suas relações/interpretações — condescendentes, indiferentes ou antagônicos — em relação ao *hegemon*. Assim, se a maioria dos entes estatais do sistema internacional admitir a liderança e as regras impostas — através do chamado “consentimento hegemônico” —, a hegemonia entra em vigor.
5. Bush teve mais laços com a indústria de energia do que qualquer outro governante norte-americano na história, visto que ele foi um executivo do ramo petrolífero (embora não muito bem-sucedido), tendo fundado a Arbusto, fundindo-a com o Spectrum 7, e, por fim, trabalhou na Harken Energy (Mahdi 2010, 18).
6. Também conhecida como “*Full-Spectrum Superiority*” (Superioridade do Espectro Completo, tradução nossa) é o efeito cumulativo de uma posição dominante no ar, terra, marítima e nos domínios espaciais, e também no campo das informações (que inclui o ciberespaço), permitindo a realização de operações conjuntas sem oposição eficaz ou interferência proibitiva (Department of Defense 2009, 220).
7. Ilham Heydar oglu Aliyev é o atual presidente do Azerbaijão, cargo que ocupa desde 2003 — sucedendo a seu pai Heydar Alirza oglu Aliyev.
8. Ou “taxa de transferência” de um duto.
9. *Think-tank* estadunidense com ligações com a OTAN.
10. “Iniciativa da Nova Rota da Seda” em português.

A REGIÃO DO CÁSPIO NA ESTRATÉGIA GLOBAL DOS EUA:
DO ENGAJAMENTO À RETIRADA

RESUMO

O trabalho busca analisar a presença política e econômica dos Estados Unidos na região do Cáspio durante os governos de George W. Bush (2000-2008) e de Barack Obama (2009-2016), abordando a relação entre o poder estadunidense e os recursos energéticos no contexto da Grande Estratégia.

Palavras chave: Estados Unidos; Segurança Energética; Região do Cáspio; Geopolítica da Energia.

ABSTRACT

The article seeks to analyze the political and economic presence of the United States in the Caspian region during the governments of George W. Bush (2000-2008) and Barack Obama (2009-2016), addressing the relationship between US power and energy resources in the context of the Grand Strategy.

Keywords: United States of America; Energy Security; Caspian Region; Energy Geopolitics.

Relações EUA-África: os 10 anos de estabelecimento do Africom (2007-2018)

US-Africa relations: Africom's ten years of establishment (2007-2018)

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 185-204

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75169

ISSN 2358-3932

GABRIEL PESSIN ADAM
NATHALY XAVIER SCHUTZ

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As relações entre os Estados Unidos e a África oscilaram bastante ao longo da história. Depois do processo de descolonização dos países africanos, que se iniciou no final da década de 1950, a lógica da Guerra Fria marcou a relação entre o país e o Continente, com os EUA envolvendo-se em conflitos na África para financiar rivais dos grupos comunistas apoiados pela União Soviética. Com o encerramento da era bipolar, a África perde importância na política externa estadunidense.

A inflexão desse processo se dá dentro do redimensionamento da política externa e de defesa dos EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Da mesma forma, a crescente presença chinesa no Continente Africano, bem como o novo posicionamento dos países africanos no sistema internacional, conhecido como Renascimento Africano, também marcam o novo momento nas relações EUA-África. É nesse contexto de mudança que se dá a criação do Comando Militar dos Estados Unidos para a África, o Africom, em 2007, foco da presente pesquisa.

As ações dos Estados e suas decisões no Sistema Internacional podem ser analisadas sob várias perspectivas diferentes. Entende-se que, para os

Gabriel Pessin Adam – Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1998), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008) e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2013). É professor de Relações Internacionais na ESPM-Sul e na Unisinos.

Nathaly Xavier Schutz – Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – Campus Santana do Livramento. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora Associada do CEBRAFICA.

fins da presente pesquisa, é necessário um instrumental teórico sistêmico, ou seja, que perceba as mudanças e o comportamento dos Estados do ponto de vista das relações de todo o Sistema Internacional. Isso justifica-se tendo em vista que a criação do Africom e as decisões de política externa dos EUA para a África são pautadas não apenas pela relação do país com o continente, mas sim pela lógica de inserção dos EUA no cenário internacional como um todo.

A estrutura do sistema internacional, assim, é entendida nesse trabalho como o fator determinante no comportamento das potências — nesse caso, dos EUA. Parte-se do pressuposto de que o contexto de crescente ameaça e, principalmente, o ataque sofrido em território nacional, foi o que condicionou a mudança na postura de Washington em relação aos países africanos. Como ressalta Mearsheimer (2001), o comportamento das grandes potências é condicionado pelo ambiente externo, pela estrutura do sistema internacional, e não pelas condições internas.

A alteração na política externa e de defesa estadunidense, assim, com a implementação da Guerra ao Terror, explica-se pelos princípios mais fundamentais da teoria realista: a busca pelo poder como forma de garantir a própria sobrevivência em um ambiente internacional anárquico. As grandes potências dificilmente estão satisfeitas com sua posição no sistema, ao mesmo tempo em que os incentivos para expandir seu poder são constantes. Em um cenário assim estabelecido, a atitude revisionista é permanente, razão pela qual as grandes potências procurarão alterar a balança de poder a seu favor sempre que considerarem que possuem capacidade para tanto e que os custos são baixos. Na medida em que nenhuma potência possui certeza absoluta quanto ao comportamento das demais grandes potências, há uma pressão sistêmica para que elas procurem projetar seus interesses, antes que sejam impedidas por outra potência com interesses semelhantes. Portanto, a posição dos Estados será primordialmente ofensiva (Mearsheimer 2001). A criação do Africom, compreendida como uma iniciativa ambiciosa dos Estados Unidos para a África, pode ser compreendida como um exemplo de atuação ofensiva do país em um continente em que a disputa entre as grandes potências tem se acirrado desde o início do século XXI.

A metodologia empregada na pesquisa foi a histórica-comparativa, adotando-se como técnica a pesquisa de fontes primárias e secundárias. Partindo-se da hipótese de que a criação do Africom, e suas ações derivadas, são fruto da mudança conjuntural na política externa e de defesa dos EUA, o objetivo do trabalho é avaliar a decisão de implementação e o desenvolvimento desse instrumento — o Comando — como o principal recurso de implementação da política de defesa dos EUA para os países africanos.

O artigo está dividido em três partes além das considerações iniciais e finais. Na primeira parte será feita uma contextualização do cenário internacional na primeira década dos anos 2000, identificando os aspectos conjunturais e as mudanças ocorridas tanto nos EUA quanto na África. Em seguida, será discutida a criação do Comando dos EUA para a África e a reação dos países africanos a esse processo. A última parte é dedicada à análise da evolução da política externa estadunidense para o Continente Africano e o papel que o Africom desempenhou ao longo dos seus primeiros dez anos de existência.

O CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 2000

Na virada para o século XXI, os Estados Unidos ainda acreditavam serem uma superpotência com uma extensão de poderes tão vasta que não possuiriam limitações relevantes à sua atuação no sistema internacional. A causa dessa ilusão era a concepção de que, com o final da Guerra Fria, não haveria nenhum país ou instituição que pudesse lhe causar um empecilho sério ou, em última instância, refrear suas ações.

Na ausência de uma superpotência inimiga, os primeiros indícios de um ostensivo papel imperial que seria assumido com orgulho no novo século surgiram quando o Pentágono, em vez de proclamar vitória e decretar desmobilização, começou a tentar novas aptidões, algumas mais tarde abandonadas, outras, pelo contrário, expandidas (Johnson 2007, 30).

O processo de expansão de poder estadunidense possuía relação direta com a concepção de Nova Ordem Mundial propagada pelo Presidente George H. W. Bush (1989-1993), a qual seria uma era de paz, cooperação, baseada no Direito Internacional e nas instituições. De forma aberta, o principal mandatário estadunidense declarou que o seu país seria a liderança necessária na condução do período de transição em curso (Bush 1991). Havia clara tentativa de Washington de moldar o mundo no pós-Guerra Fria, o qual experimentava certa euforia inconsistente com o aprofundamento do processo de globalização.

O cenário idílico previsto por George H. W. Bush, e mantido no nível do discurso pelo Presidente Bill Clinton (1993-2001), nunca se comprovou, fosse pelas crises de partição da Iugoslávia, fosse pelos conflitos no Continente Africano. A violência que assolava países além-mar atingiu os Estados Unidos no dia 11 de setembro de 2001. Os atentados ocorridos no World Trade Center e no Pentágono surpreenderam não apenas a população atingida, mas os membros do sistema internacional como um todo.

O evento causou modificações tanto na política doméstica do país, com ampliação de medidas de segurança e de restrição de liberdades civis, quanto na condução da política externa. Nessa seara, o objetivo primeiro, manter a condição de principal potência da política mundial, não se alterou (aliás, é uma constante há décadas) — contudo, o discurso foi alterado. A política da Guerra ao Terror (*War on Terror*) foi lançada como uma verdadeira cruzada a ser enfrentada pelos Estados Unidos, na posição de líder de uma versão muito particular de Ocidente cristão, e o terrorismo internacional passou a ser identificado como a grande ameaça à segurança do país.

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism— premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. [...] The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time (United States 2001, 5).

A imprecisão do inimigo genericamente denominado de terrorismo não é gratuita. Quando qualquer grupo, que professa qualquer ideologia ou fé, pode representar uma ameaça, a luta naturalmente se torna global. E, em tese, qualquer Estado pode ser considerado como um patrocinador do terrorismo, ou, ao menos, incapaz de contê-lo em suas fronteiras. A idéia de ataques preventivos complementa essa construção.

While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling States to accept their sovereign responsibilities (United States 2002, 6).

Outros conceitos foram articulados a fim de justificar ações de política externa agressivas, sobretudo no Oriente Médio. Um Estado que possuísse um governo corrompido e instituições que estivessem maculadas a ponto de servir para que o governo subjugassem sua população e a mantivesse na miséria passou a ser chamado de Estado Falido, o que era associado, mesmo que indiretamente, ao terrorismo. “Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorists networks and drug cartels within their borders” (United States 2002). As cidadãs e cidadãos desses países precisariam de apoio da comunidade internacional

para que seus direitos humanos fossem respeitados, o que demandaria a realização intervenções humanitárias. Somadas a concepção de ataques preventivos e intervenção humanitária, estavam criadas as condições para que os Estados Unidos mantivessem sua imagem por intermédio de um discurso messiânico, enquanto na prática a busca de seus interesses era evidente.

Assim sendo, a mudança causada pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 na política de defesa dos EUA é inquestionável:

Although the end of the Cold War saw the US National Security Strategy steadily evolving as the global strategic environment changed, it is quite clear that the al Qaeda attacks on Washington and New York on 11 September 2001 were a watershed in US foreign policy and defense strategy (Jamieson 2009, 312).

A Guerra ao Terror fez com que as regiões prioritárias da política externa estadunidense no Governo de George W. Bush (2001-2009) fossem o Oriente Médio e a Ásia Central, o que Brzezinski havia denominado anteriormente de Arco das Crises (Brzezinski 1997). Todavia, a luta contra o terrorismo, com todas as suas consequências para os Estados Unidos e para as regiões ou os países porventura mapeados dentro do rol de sítios de grupos terroristas, possuía escopo global, como acima indicado. Logo, a África não ficaria de fora, conforme se verá adiante. Mas antes de indicar como se dava a ligação entre o Continente Africano e a Guerra ao Terror, cabe destacar como a região se encontrava em tal período.

A África, por sua vez, também inaugura um novo momento nas suas relações internacionais, especialmente no posicionamento dos seus Estados nas relações extracontinentais e na construção de uma agenda conjunta comum de todo o Continente. Uma das principais manifestações dessa mudança foi o lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) em 2001 e a transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA) em 2002.

Como ressalta Visentini (2010 p.12):

Tal tendência deu início a nova fase, na qual os rearranjos da política interafricana talvez estejam produzindo a reafirmação do continente nos assuntos internacionais e na busca de novos paradigmas de desenvolvimento. Na mesma conjuntura da penetração norte-americana no continente no contexto da “Guerra ao Terrorismo”, surgiram Estados contestadores, e a China, a Índia e, mesmo, o Brasil se tornaram uma nova presença de peso da África.

Esse novo período do posicionamento africano no sistema internacional ficou conhecido sob o conceito de *African Renaissance*, o Renascimento

Africano. O termo Renascimento Africano vai surgir, inicialmente, como uma perspectiva da política externa da África do Sul, durante o governo de Nelson Mandela.¹. Para Mendonça,

The conception of an African Renaissance that has been occupying the centre of South Africa's African policy, operates in this contradictory context of pessimism/optimism. It recognizes the effects of colonialism, its legacy that led to countries with arbitrary borders, convulsed by ethnic divisions, with unstable political institutions and precarious economies based on the declining production of raw-material and its exportation; but it also recognizes those zones that are start to open themselves to modernization. More than a project, however, the African Renaissance, is an aspiration (Mendonça 2000, 70).

Apesar de surgir dentro do contexto mais restrito da política externa sul-africana, o Renascimento Africano passa a traduzir uma visão de todo o Continente. O conceito reflete, assim, uma mudança no cenário internacional, que passa a ser mais favorável, ao mesmo tempo que redimensiona a posição da África no Sistema Internacional. Após um período de pessimismo e perda de importância estratégica para as potências ocidentais, durante a década de 1990, a África ganha um novo fôlego a partir do início dos anos 2000.

A demanda crescente por matérias-primas e recursos naturais, bem como a intensificação da Cooperação Sul-Sul entre os países africanos e China, Brasil, Índia e Rússia, proporcionou um novo momento para as economias africanas, que começam a se recuperar após as crises dos anos 1980 e as políticas neoliberais dos anos 1990. Soma-se a isso, a pacificação de alguns conflitos na região, como o encerramento do *apartheid* na África do Sul e o fim da guerra civil em Angola.

A África, assim, passa a ser vista como uma região mais próspera e mais segura. África do Sul e Nigéria se consolidam como importantes polos de poder regionais e as organizações africanas, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) passam a ocupar, junto da União Africana (UA), papel de destaque na resolução dos problemas de segurança e de desenvolvimento da África.

Nas palavras de Schraeder (2013, 199):

[...] three trends — the democratization of African foreign policies, rising competition among the Great Powers, and the rising assertiveness of African regional powers — suggests the increased ability of a new generation of African leaders to assume greater control over the international relations of their respective countries.

Os anos 2000, assim, podem ser compreendidos como uma nova fase não só no contexto global, fruto da própria mudança de política externa e de defesa dos EUA, mas também como um novo período nas relações internacionais africanas. É nessa conjuntura de mudança que se dará a criação do Comando Militar dos EUA para a África.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE PARA A ÁFRICA

A política externa estadunidense para a África sofreu alterações diretamente relacionadas com os eventos do sistema internacional e com sua posição de potência global. A maior ou menor relevância dos países africanos para Washington eram um indicativo de crescimento ou minoração do engajamento efetivo dos Estados Unidos em tal continente. Mas, por outro lado, a concepção de Nova Ordem Mundial e o fato de ser uma grande potência, na época a maior entre seus pares, quiçá a única, lhe gerava uma pressão sistêmica de manter presença e intervir em todos os continentes, a fim de não gerar vácuo de poder (Mearsheimer 2001). A crescente presença chinesa na África desde meados nos anos 1990 igualmente é uma causa para que os Estados Unidos mantivessem o continente em seu horizonte de atuação. Cabe, portanto, destacar as diferentes fases do envolvimento estadunidense com a África.

Ao longo do período da Guerra Fria, o Continente Africano era uma região estratégica para a política externa dos EUA, tendo em vista os enfrentamentos indiretos com a União Soviética, através do financiamento e auxílio a movimentos de libertação que se opunham àqueles de ideologia comunista e/ou que recebiam auxílio de Moscou. Com o encerramento da Guerra Fria e a suposta vitória do capitalismo, a África perde importância no contexto das ações externas estadunidenses.

O baixo envolvimento dos EUA na África a partir dos anos 1990 foi aprofundado após a traumática participação das tropas estadunidenses no conflito da Somália em 1993. Na ocasião, as forças militares dos EUA tiveram baixa de 18 soldados, além de mais de 70 feridos, no episódio que ficou conhecido como Batalha de Mogadíscio (Forest and Crispin 2009). Após esse fato, os EUA retiraram completamente suas tropas da Somália e encerraram sua participação na missão.

Como destacam Bah e Aning (2008), os eventos na Somália levaram a uma modificação não só na política externa de Washington para os países africanos, mas no envolvimento dos EUA em operações de paz como um todo. A partir de então, os EUA passaram a se envolver nas questões africanas apenas quando seus interesses estavam diretamente

ameaçados. Ainda assim, a preferência era por ações periféricas, como o treinamento de tropas.

O primeiro ponto de inflexão na política africana dos EUA são os atentados terroristas realizados contra duas embaixadas dos EUA na África em 1998. Após os atos terroristas no Quênia e na Tanzânia, Washington reage atacando uma fábrica farmacêutica, no Sudão, acusada de produzir armas químicas para a Al Qaeda (Ploch 2011).

A partir de então, alguns movimentos importantes começam a ser feitos no sentido de redimensionar a política externa estadunidense para a África, ainda que sejam questões mais pontuais. O *African Growth and Opportunity Act* (2000), que foi lançado durante o governo Clinton e, essencialmente, reduziu barreiras comerciais entre os EUA e os países da África Subsaariana, é um exemplo dessas movimentações de aproximação. Evidentemente, a condição para essas reduções era de que os países não estivessem envolvidos em ações vistas como ameaças à segurança estadunidense.

Alguns anos mais tarde, Washington lança a *Global Peace Operations Initiative* (2005). Ainda que a iniciativa tratasse de um âmbito de cooperação já existente — o treinamento de tropas para missões de paz —, inova reconhecendo a importância do fortalecimento das organizações regionais nesse âmbito. De acordo com Bah e Aning (2008), essa mudança se explica não só pela maior legitimidade dessas organizações, especialmente depois da reforma da Organização da Unidade Africana para União Africana, mas também pelo protagonismo que tais organizações já vinham desempenhando na resolução das crises securitárias africanas, o que, em parte, foi estimulado pela própria resistência dos países ocidentais em enviar tropas para as operações de paz da ONU.

As graduais alterações nos documentos oficiais do Governo dos EUA no tocante à África são um bom indicativo das mudanças da política externa e de defesa. Na Estratégia Nacional de Segurança de 2002, conforme visto, embora não seja especificamente direcionada ao Estados Africanos, é mencionada preocupação em relação a Estados pobres e com problemas institucionais como possíveis ambientes vulneráveis ao estabelecimento de redes terroristas (Pham 2014). “Indeed, in combating Al Qaeda, the United States has become aware of the numerous ways that organization has already exploited the political and social crisis that have gripped several African states (Dunn 2008, 241). Conforme Bah e Aning (2008), ainda, o documento indicou duas estratégias pontuais para a África: construir e ampliar programas de cooperação bilateral e construir coalizões para enfrentar os problemas de segurança. Já na Estratégia Nacional de Segurança de 2006, a África é identificada como uma área de prioridade, focando na

necessidade de resolver os problemas, já mencionados, relacionados à fragilidade dos Estados e das instituições democráticas (Ploch 2011).

A Estratégia Nacional de Segurança de 2010, já no governo Obama, marca uma mudança importante no escopo das ações para a África. Segundo Pham (2014), o foco passa a ser as questões mais amplas de desenvolvimento e não apenas aquelas restritas a temas de segurança tradicionais. Soma-se a isso a publicação, em 2012, da Estratégia dos EUA para a África Subsaariana, consagrando quatro pilares de cooperação: fortalecimento das instituições democráticas; estímulo ao crescimento econômico, comércio e investimentos; promoção da paz e segurança; e promoção de oportunidades e desenvolvimento.

No ano de 2015, o governo estadunidense lançou nova Estratégia Nacional de Segurança. No documento foram apontados problemas recorrentes em alguns países africanos, como a corrupção, a ausência de serviços públicos e a repressão à liberdade. Também foram citados conflitos em curso na época, como o do Mali, da República Democrática do Congo, da República Centro-Africana, do Sudão e do Sudão do Sul. Apesar da instabilidade e das limitações apontadas, o tom da análise é otimista, pois menciona os avanços atingidos. É mencionado que muitos países na África estavam fazendo grandes progressos ao fazerem crescer suas economias, melhorar sua governança democrática e o respeito ao Direito, e ao apoiar os direitos humanos e as liberdades básicas. O Continente Africano inclusive é qualificado como o próximo maior centro de crescimento global. Quanto às ações estadunidenses, foram mencionadas o combate à AIDS, à fome e ao vírus Ebola (United States 2015).

A Estratégia Nacional de Segurança de 2018, por fim, enfatiza a relação entre as organizações extremistas violentas e a instabilidade e fragilidade dos Estados africanos. Além disso, em 2018 também foi publicada a Estratégia dos EUA para a África, com foco na cooperação econômica e no fortalecimento de programas de auxílio como forma de fortalecer os Estados africanos.

Ploch (2011) identifica algumas áreas de interesse prioritário dos EUA na África: suprimento de petróleo, segurança marítima, conflitos armados, terrorismo e epidemia de HIV/AIDS. Jamieson (2009) e Pham (2014) compartilham a visão de Ploch e incluem o acesso a rotas marítimas estratégicas e a necessidade de monitorar as ações chinesas na região como aspectos igualmente importantes.

O posicionamento oficial do Governo dos EUA sintetiza seus interesses estratégicos na África em quatro áreas. Além do interesse geral em conter ameaças ao acesso e à influência estadunidense na região, também são preocupações de Washington: o crescente envolvimento de China e Rússia

na África; a fragilidade dos Estados; e a expansão das organizações extremistas violentas (Usafricom 2019).

A CRIAÇÃO DO AFRICOM

A criação do Comando Militar dos Estados Unidos para a África foi anunciada pelo então Presidente estadunidense G. W. Bush em fevereiro de 2007 e iniciou suas atividades em outubro do mesmo ano.² A decisão de criar o Africom é uma clara demonstração da importância do Continente Africano para a estratégia de defesa dos EUA.

O Africom foi descrito por membros do Departamento de Defesa dos EUA como um Comando *plus*. Ele se diferenciaria dos demais Comandos por avançar em questões não militares, o que se traduziria em um grande número de civis de outras pastas governamentais (Ploch 2011). O Comando Africano é concebido, assim, como uma força de escopo mais amplo, que tem como objetivo a construção de um ambiente seguro e estável, o que, por sua vez, deve envolver preocupações com aspectos da sociedade civil e outras questões não militares.

À época da criação do Comando, as declarações de membros do governo estadunidense reforçavam a ideia de que ele se diferenciava dos demais pela sua atuação e objetivos. Jamieson (2009) lembra que o discurso do então Presidente Bush foi cauteloso, enfatizando questões como democracia e desenvolvimento e evitando mencionar a Guerra ao Terror. Theresa Whelan (2007), Subsecretária de Defesa Adjunta para África, destacou a grande presença de membros civis, o apoio às ações diplomáticas e a preocupação com a estabilidade dos Estados africanos.

Para Jamieson (2009, 317) “There is a tendency to officially underplay or even deny that Africom was established to protect US supplies of oil or other raw materials, counter China’s expansion or fight the war on terror.” O posicionamento oficial, assim, era de que a preocupação fundamental — e o principal motivador para a criação — do Comando era a construção de uma região segura e desenvolvida, o que seria benéfico não só para os EUA, mas para a África e todo o Sistema Internacional.

A visão mais ampla sobre o escopo de atuação do Comando foi mantida ao longo do tempo. De acordo com a última declaração de situação do Africom para o Senado dos EUA, por exemplo, feita pelo General Thomas D. Waldhauser em fevereiro de 2019, o Comando baseia suas ações em dois princípios fundamentais: a percepção de que, praticamente, nenhum problema africano pode ser resolvido apenas pela força militar; e o fato de que as pressões permanentes sobre as redes terroristas são necessárias para impedir a desestabilização das nações africanas (Usafricom 2019).

A recepção, por parte dos países africanos, da criação do Africom foi um tanto receosa. Os países membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), em especial a África do Sul, entenderam a ação dos EUA como uma estratégia para conter a atuação chinesa na África e garantir acesso ao petróleo africano. Segundo Jamieson (2009), as relações entre África do Sul e EUA, embora já tivessem melhorado, estavam estremecidas desde 2003, quando os EUA anunciaram a retirada de auxílio militar a 13 países africanos, incluindo a África do Sul. Sendo assim, o Ministério de Defesa Sul-Africano nem mesmo respondeu a solicitação de encontro com o Comandante representante do Africom, feita pela Embaixada estadunidense.

Além da África do Sul, a Nigéria, maior economia do Continente e com uma força militar expressiva, também foi contrária à criação do Comando. O país teria, inclusive, articulado movimentações entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Africana para evitar que os Estados Unidos estabelecessem uma base no Golfo da Guiné (Bah and Aning 2008).

A percepção dos líderes africanos, de um modo geral, era de que os Estados Unidos estavam utilizando a justificativa da Guerra ao Terror para disfarçar os seus reais interesses no Continente. O Parlamento Pan-Africano,³ inclusive, manifestou-se contrariamente à implementação do Comando, recomendando os países africanos a não aceitar solicitações do governo estadunidense de estabelecer o Africom em qualquer parte do território africano (Ploch 2011).

A resistência dos africanos em aceitar a criação do Africom e, por consequência, a expressiva presença militar dos EUA, foi alimentada, também, pela postura estadunidense na condução do processo. Ainda que as declarações oficiais tenham sido cautelosas quanto às intenções de Washington, o governo foi pouco hábil no estabelecimento do diálogo com os países africanos e no uso dos canais diplomáticos. Pham (2014) lembra que essa postura foi agravada por manifestações de militares que minimizaram a importância da criação do Comando, tratando-a como um mero ajuste burocrático na estratégia de defesa estadunidense para a África.

Para Forest e Crispin (2009), a falta de diálogo com os líderes africanos não foi o único problema na criação do Africom. A ausência de planejamento — com o anúncio prematuro da criação — e a falta de preparo para as reações negativas e os problemas iniciais também teriam contribuído para um início pouco positivo do Comando.

O fato de os países africanos não terem uma boa recepção da criação do Comando é justificada em riscos e ameaças plausíveis que a presença militar estadunidense no Continente Africano poderia trazer. Jamieson

(2009) elenca pelo menos três desses riscos: a probabilidade de uma base militar dos EUA em território africano tornar-se um alvo para ataques terroristas; a possibilidade, ainda que baixa, de algum enfrentamento entre forças estadunidenses e chinesas; e a eventual divisão entre os países da União Africana sobre o posicionamento quanto ao Africom, o que poderia levar a um enfraquecimento da instituição e de outras organizações regionais africanas.

Assim, a implementação do Comando, como pode ser visto, não foi um processo fácil. Além das dificuldades esperadas, considerando a diversidade e complexidade da região africana, os problemas de planejamento e as falhas diplomáticas tornaram a criação do Africom um foco de tensão nas relações entre os EUA e os países africanos.

RESULTADOS DO AFRICOM

Compreendidas as mudanças na política externa dos EUA para a África, é possível analisar como o Africom se inseriu nesse contexto. Antes de discutir os resultados na implementação do Comando, é importante lembrar que os EUA já desenvolviam outras ações de cooperação em segurança e defesa na África, que, a partir de 2008, passaram a ficar sob o controle do Africom. Pham (2014) destaca: (1) o programa de contraterrorismo Iniciativa Pan-Sahel, lançado em 2002 e ampliado em 2008 para Programa de Contraterrorismo do Pan-Sahara; (2) o Posto de Parceria Africano, iniciativa de treinamento da Marinha Estadunidense criada em 2004; e (3) iniciativas de cooperação bilaterais, com destaque para o Marrocos.

Uma ação pontual a ser destacada é a Força-Tarefa Conjunta⁴ do Chifre da África, lançada em outubro de 2002, e que depois fica sob o comando do Africom. O objetivo da Força-Tarefa era identificar e capturar grupos terroristas que operavam na região. Além das ações militares tradicionais, a Força-Tarefa também atuou no auxílio da Operação de Manutenção da Paz da União Africana na Somália (Amisom⁵), oferecendo treinamento militar às tropas e colaborando com organizações não-governamentais no provimento de medicamentos e outras ações humanitárias (Ploch 2011).

É importante ressaltar que o treinamento de forças militares africanas pela Africom figura entre as principais atividades do Comando. Tendo em vista que nenhum país africano é visto como uma possível ameaça aos EUA e que, quanto mais estáveis e seguros esses Estados se tornarem, mais fácil é a atuação estadunidense na região, a melhora das capacidades militares africanas é de grande interesse dos EUA.

Além disso, é relevante lembrar que essa é a única base estadunidense em território africano. De acordo com Pham (2014), ela teve suas funções

bastante ampliadas desde a sua criação, passando a atuar não só como a base de treinamento, como já foi mencionado, mas também como referência para ações de contraterrorismo na Península Arábica, especialmente no Iêmen.

Além da Força Tarefa Conjunta do Chifre da África, atualmente, outra sete forças estão sob o controle do Africom: o Exército dos EUA para a África (USARAF⁶), com base na Itália; as Forças Marinhas dos EUA para Europa e África (MARFOREUR/AF⁷), com base na Alemanha; a Força-Tarefa Marítima-Aéreo-Terrestre para Propósitos Especiais e Resposta a Crises na África (SPMAGTF-CR-AF⁸), com base na Espanha; as Forças Navais dos EUA para Europa e África (NAVAF⁹); as Forças Aéreas dos EUA para a África (Africom¹⁰); o Comando de Operações Especiais para a África (SocAfrica¹¹); e a Força de Resposta do Leste Africano (EARF¹²) (Usafricom 2018).

Para além das ações pontuais, o desenvolvimento do Africom ao longo desses dez anos não foi homogêneo. Pode-se afirmar que os primeiros anos do Comando, caracterizados pela sua implementação, adequação e incorporação das ações já existentes, foram bastante turbulentos. As dificuldades iniciais, em grande medida, são frutos das já mencionadas falhas de planejamento.

Na visão de Forest e Crispin (2009), a concepção do Africom foi problemática porque partiu de premissas equivocadas, principalmente uma supervalorização das capacidades internas dos EUA e do trabalho entre as agências e ministérios e uma visão excessivamente otimista sobre a recepção e cooperação dos líderes africanos e de organizações da sociedade civil. Somar-se-ia a isso o lançamento, e conseqüente início das atividades, prematuro da iniciativa, sem o planejamento necessário, inclusive de questões práticas, como a decisão de onde seria localizado a sede do Comando, por exemplo.

A complexidade do contexto africano também foi um fato de dificuldade no período inicial do Africom. As relações dos EUA com os Estados Africanos, até então, estava muito mais pautada por questões de segurança, especialmente durante o período da Guerra Fria. Havia pouco conhecimento, contudo, sobre a variedade de questões que envolvem os problemas de construção e consolidação do Estado e dos regimes democráticos na África, além das dificuldades de desenvolvimento socioeconômico, ambos fatores intimamente ligados aos aspectos securitários e de defesa.

Após o período inicial de ajustes e de incorporação das ações já existentes, o Africom passou a atuar como um dos principais instrumentos da política externa dos EUA para a África. Naturalmente, ao longo dos anos as agências e os membros dos projetos e do próprio Comando foram

adquirindo conhecimento sobre o Continente, e as relações com os países africanos também melhoraram.

Ao longo dos anos, diversas ações foram desenvolvidas. É importante lembrar que nem só atividades militares compuseram essas ações. Tella (2016) lembra, por exemplo, a construção de escolas e hospitais na Nigéria e na Libéria e o auxílio para conter as crises de ebola e malária no Continente. Não se deve negligenciar, todavia, as relevantes ações militares que também foram desenvolvidas. Destaca-se a Operação *Odyssey Dawn*, uma das maiores do Comando, realizada para proteger civis na Líbia, em 2011, de acordo com a Resolução do Conselho de Segurança da ONU (Ploch 2011; Tella 2016).

A resistência dos países africanos em cooperar também foi, gradualmente, sendo vencida. A Nigéria, um dos países mais críticos em relação à criação do Comando, vai, em 2012, solicitar ajuda dos EUA para o combate ao grupo terrorista Boko Haram. Em resposta ao pedido, o Africom atuou controlando as fronteiras do país com Camarões, no intuito de barrar o ingresso ilegal de armas (Tella 2016).

Atualmente, o Comando atua visando cinco objetivos: (1) a colaboração com os parceiros africanos para a segurança regional; (2) a redução das ameaças das organizações extremistas violentas e das organizações criminosas transnacionais a níveis gerenciáveis pelas forças de segurança nacionais; (3) a garantia do acesso e influência dos EUA; (4) a atuação do Africom na preparação do teatro de operações; e (5) a proteção das instalações e do recursos humanos dos EUA (Usafricom 2019).

As ações nas quais o Africom está envolvido, conforme seu último relatório (Usafricom 2019), englobam a totalidade das regiões do Continente. No Leste Africano, destacam-se as ações na Somália, com foco na contenção do al-Shabab e do ISIS, e a disputa de influência com a China no Djibuti. Pequim tem ampliado a cooperação militar com o país, instalando, inclusive, uma base naval muito próxima da base do Africom. Na região do Norte da África, o foco é a instabilidade na Líbia desde a queda de Kadafi e a tentativa de conter o ISIS.

Já na região do Sahel e dos Grandes Lagos, o foco é a colaboração dos EUA em duas forças conjuntas: a G5 Força Conjunta do Sahel,¹³ com atividades de contraterrorismo; e a Força Conjunta Multinacional,¹⁴ principal ação para contenção do Boko Haram e do ISIS. É importante destacar a grande ampliação na cooperação com a Nigéria, que havia sido um dos Estados mais críticos à instalação do Africom. No Golfo da Guiné e na África Central, além da cooperação com forças navais para combater as ações de pirataria, a presença russa na África Central é uma preocupação de Washington.

Por fim, a África Austral é a região mais estável e a que menos sofre com ações de grupos terroristas nos seus territórios. Por consequência, é onde há menos envolvimento dos EUA, que se concentra em cooperação e treinamento de forças de paz e alguns acordos bilaterais, como com a África do Sul.

O Comando Militar dos EUA para a África, assim, desempenha, atualmente, papel central nas relações entre os EUA e a África. É a principal forma de cooperação em defesa e segurança entre o país e o Continente, além de servir para ações pontuais com o intuito de defender os interesses estadunidenses na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como foco analisar os 10 primeiros anos de existência do Africom. Antes de centrar o foco na iniciativa estadunidense propriamente dita, foi apresentada contextualização do cenário internacional desde o final da Guerra Fria até o final da primeira década do século XXI. Foi possível observar a concepção que os Estados Unidos possuem acerca do cenário global em geral e da África em específico, bem como quais foram suas estratégias de atuação nesta e naquele. A compreensão dos resultados do Africom não seria possível sem que os eventos da própria África fossem abordados, o que se fez ao contextualizar o Renascimento Africano.

As diferentes fases da política externa dos Estados Unidos para o Continente Africano puderam ser visualizadas tanto pela reconstrução de fatos relevantes desta atuação quanto pelos documentos oficiais publicados por Washington, sem esquecer a retomada das iniciativas militares implementadas. Essas prepararam o terreno para o Africom, o mais ambicioso e abrangente projeto estadunidense para a África.

Como se pode depreender a partir dos temas tratados, os atos desempenhados pelos Estados Unidos na África são causados pela comunhão dos seguintes fatores: a pressão sistêmica que os Estados Unidos sofrem por serem uma grande potência, suas concepções variadas sobre o que a África representa no contexto internacional, o incontestável ganho de relevância que os países africanos experimentaram nas duas últimas décadas, para além da visão de Washington sobre tais fatos, os interesses sistêmicos e regionais dos Estados Unidos, como esses concebem a crescente presença de outras potências consideradas como rivais na busca de aumentar influência na África e as dinâmicas dos próprios países e regiões africanas. Todos estes fatores se combinam continuamente, logo precisaram ser explorados em conjunto para que se atingisse o objetivo de refletir sobre os resultados do Africom.

Conforme visto, o Africom possui uma natureza mista, pois, além de seu caráter securitário, ele igualmente detém um aspecto humanitário, tendo em vista a ajuda que os Estados Unidos fornecem, via Africom e outras iniciativas, para debelar alguns dos problemas sociais de países africanos, sobretudo no campo da saúde. Do ponto de vista de estabilização do Continente Africano, que se relaciona com o caráter de segurança da iniciativa, não é possível afirmar que a iniciativa tem sido bem sucedida. De acordo com o próprio relatório de 2019 do Africom, há regiões da África que continuam com elevado grau de instabilidade, especialmente o Norte do continente e o Sahel. A atuação de grupos fundamentalistas nessas localidades, com destaque para as vertentes e as afiliadas da Al Qaeda. Em outras palavras, as dinâmicas africanas por vezes são por demais complexas para que os Estados Unidos consigam entendê-las por completo, que dirá controlá-las. Se, por um lado, houve avanços neste campo, estes ainda não correspondem às intenções originárias do Africom.

No campo humanitário, o Africom parece obter resultados mais palpáveis. Ainda que as dificuldades sociais como a fome as epidemias de doenças, frutos dos conflitos africanos e da herança não debelada do colonialismo europeu, persistam em vários países, a África tem experimentado avanços nos últimos anos. Por certo, não se pode creditar somente ao Africom tais melhorias, pois agências da ONU e determinados governos locais igualmente detêm sua porção de crédito. Contudo, a iniciativa estadunidense tem alguma parcela no aumento de uma rede social de apoio às populações africanas.

O Africom, como principal canal de atuação dos Estados Unidos na África, também se relaciona com uma perspectiva geopolítica. Como acentuado pela Doutrina de Segurança Nacional de 2015, Washington considera a África como a próxima região de crescimento intensivo do sistema internacional, sucedendo a Ásia. Além de justificar uma presença constante no Continente Africano, sob o ponto de vista do realismo ofensivo, tal fato indica que quanto menos outras grandes potências atuarem neste, maiores serão os ganhos estratégicos estadunidenses. Desde a criação do Africom, a China não somente permaneceu com forte presença na África como tem dotado posturas qualitativamente inéditas, como a citada instalação de uma base militar no Djibuti e a inclusão da África na vertente marítima da Iniciativa *One Belt, One Road*. Rússia e Índia igualmente têm procurado estreitar os contatos com os países africanos, o que consequentemente torna a primazia desejada pelos Estados Unidos mais distante.

As perspectivas para os próximos anos do Africom dependerão de uma série de fatores que não estão exclusivamente nas mãos dos Estados Unidos, o que geralmente lhes causa certo desconforto, e confronta a rea-

lidade dos primeiros anos após o final da Guerra Fria. A política externa cada vez mais assertiva da China para o mundo inteiro, e para a África em especial, é um desafio crescente para os projetos estadunidenses. Na medida em que não há sinal de que haja um refreamento por parte de Pequim, os Estados Unidos precisarão aprender a conviver com uma rival cada vez mais presente e poderosa no Continente Africano. Como Washington reagirá a tal cenário poderá prejudicar ainda mais o quadro de instabilidade de algumas regiões da África. Do ponto de vista dos países africanos, a manutenção do caráter humanitário do Africom e a atuação de outras potências em seu continente pode aumentar seu poder de barganha, o que, se bem utilizado, sedimentará e aprofundará o saudado Renascimento Africano.

REFERÊNCIAS

- Bah, A Sarjoh, and Kwesi Aning. 2008. "US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to Africom". *International Peacekeeping* 15, no.1. <https://doi.org/10.1080/13533310701879969>
- Brzezinski, Zbgniew. 1997. *The Grand Chessboard*. New York: Basic Books.
- Bush, George H. W. 1991. *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*. Washington. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253>.
- Dunn, Kevin. 2008. "Sub-Saharan Africa". In *From Superpower to Besieged Global Power: Restoring World Order after the Failure of the Bush Doctrine*, edited by Edward A. Kolodziej and Roger E. Kanet. Athens: The University of Georgia Press.
- Forest, James J. F., and Rebeca Crispin. 2009. "Africom: Troubled Infance, Promissing Future". *Contemporary Security Policy* 30, no.1. <https://doi.org/10.1080/13523260902759753>.
- Jamieson, Capitan (SAN) D. G. 2009. "Africom: a threat or an opportunity for African security?" *South African Journal of International Affairs* 16, no. 3. <https://doi.org/10.1080/10220460903495215>.
- Johnson, Chalmers. 2007. *As Aflições do Império: Militarismo, Operações Secretas e o Fim da República*. Sao Paulo: Editora Record.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Mendonça, Hélio Magalhães de. 2000. "South African Foreign Policy 1945-1999". In: *Brazilian views on South African foreign policy*, edited by Samuel Pinheiro Guimarães. 11-90. Brasília: Funag.

Pham, Peter J. 2014. "The Development of the United States Africa Command and its Role in America's Africa Policy under George W. Bush and Barack Obama". *Journal of the Middle East and Africa* 5, no. 3. <https://doi.org/10.1080/21520844.2014.980192>.

Ploch, Lauren. 2011. *Africa Command: U.S Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*. Congressional Research Service Report for Congress.

Schraeder, Peter J. 2013. "African International Relations". In *Understanding Contemporary Africa*, edited by April A. Gordon and Donald L. Gordon. London: Lynne Rienner Publishers, 2013.

Tella, Oluwaseun. 2016. "Africom: hard or soft power initiative?" *African Security Review* 25, no.4. <https://doi.org/10.1080/10246029.2016.1225588>.

United States. 2001. *U.S. National Security Strategy: Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*. Washington, The National Cathedral.

_____. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, White House.

_____. 2015. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, White House.

United States African Command (Usafricom). 2018. *United States African Command: The First Ten Years*. Stuttgart, Headquarters United States African Command.

_____. 2019. *Statement of General Thomas D. Waldhauser, United States Marine Corps Commander United States Africa Command before the Senate Committee on Armed Services*.

Visentini, Paulo G. Fagundes. 2010. *A África Moderna: um continente em mudança (1960-2010)*. Porto Alegre: Leitura XXI.

Waltz, Kenneth N. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Whelan, Theresa. 2017. *Why Africom? An American Perspective*. Pretoria, Institute for Security Studies, Situation Report.

NOTAS

1. A primeira vez que o termo é utilizado é em um discurso de Thabo Mbeki, então vice-Presidente da África Sul, na Universidade das Nações Unidas, em 1998.
2. O Africom inicia as atividades como um sub-comando dentro do Comando Europeu e passa a atuar de maneira independente em fevereiro de 2018 (Ploch 2011).
3. Órgão da União Africana.
4. Combined Joint Task Force
5. African Union Peacekeeping Mission in Somalia.
6. US Army Africa.
7. U.S. Marine Forces Europe and Africa.
8. The Special Purpose Marine Air-Ground Task Force - Crisis Response — Africa.
9. U.S. Naval Forces Europe and Africa.
10. U.S. Air Forces Africa.
11. Special Operations Command Africa.
12. The East African Response Force.
13. A força é composta por Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger.
14. A força é composta por Benin, Camarões, Chade, Níger e Nigéria.

RELAÇÕES EUA-ÁFRICA:
OS 10 ANOS DE ESTABELECIMENTO DO AFRICOM (2007-2018)

RESUMO

Os Estados Unidos criaram o Africom em 2007, modificando sua atuação na África. Utilizando a perspectiva do realismo estrutural, o objetivo do artigo é identificar os objetivos dos Estados Unidos com o Africom, e analisar as ações do Comando até 2018. Entende-se que as metas de Washington foram parcialmente atingidas.

Palavras-chave: África; Africom; Estados Unidos; Segurança.

ABSTRACT

The United States created Africom in 2007, changing its operations in Africa. Using the perspective of structural realism, the objective of the article is to identify the United States' objectives with Africom, and to analyze the Command's actions until 2018. It is understood that Washington's goals have been partially achieved.

Keywords: Africa; Africom; Unites States; Security.

A “identidade da CPLP no domínio da defesa”: uma visão ampliada para a cooperação em defesa

The “identity of the CPLP in the field of defence”: an enlarged vision for cooperation in defence

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 205-231

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75171

ISSN 2358-3932

KAMILLA RAQUEL RIZZI
LUÍS MANUEL BRÁS BERNARDINO

INTRODUÇÃO

Uma das primeiras ideias sobre o que é e o que representa no atual sistema mundial a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é a de ser uma organização internacional baseada na partilha de uma matriz comum histórico-cultural-linguística, que aposta no desenvolvimento da cultura e da língua portuguesa, e que vem afirmando-se no mundo por meio da adoção de uma inovadora e pragmática visão político-estratégica. Essa visão, concretamente na área da Defesa, torna-se mais evidente nos seguintes conceitos: mares/oceanos; geopolítica/geoestratégia; e cooperação/concertação, pois a partilha de experiências e a comunhão de afetos sempre norteou os destinos e os objetivos da organização.

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar o significado da cooperação estratégica e seu impacto na organização, buscando compreender a importância da Comunidade para seus países, evidenciando essa visão na cooperação de Defesa. Especificamente, pretende-se evidenciar quais ações estão sendo postas em prática para tornar a cooperação bilateral do passado na cooperação multilateral do presente e refletir sobre a ne-

Kamilla Raquel Rizzi – Professora Associada I de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, campus Santana do Livramento. Doutora em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais/UFRGS. Pesquisadora do NERINT-UFRGS, CebAFRICA-UFRGS e GeAFRICA-UNIPAMPA.

Luís Manuel Brás Bernardino – Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa. Investigador Doutorado do Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Lisboa (CEI-IUL). Tenente-Coronel de Infantaria das Forças Armadas Portuguesas habilitado com o Curso de Estado-Maior. Atualmente desempenha funções de Portuguese Senior National Representative (SNR) no NATO Joint Force Command Brunssum (JFCBS) na Holanda.

cessidade de ter na Comunidade uma cooperação bi-multilateral para o futuro na cooperação de Defesa. Assim, procura-se ponderar em relação ao seguinte problema de pesquisa: quais as motivações dessa visão geoestratégica da CPLP que resultaram no documento intitulado “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”? Como hipótese inicial, compreende-se que a Comunidade tem como base estatutária a concertação político-diplomática e a cooperação entre seus membros, fato que os aproxima e legitima a própria Comunidade, sendo a motivação essencial de sua existência e ampliação. O avanço da cooperação na área de Defesa complementa essa ideia-base da organização, ao fortalecer a dimensão estratégica desta no atual sistema mundial, essencialmente em torno dos três conceitos-chave supracitados.

Metodologicamente, a pesquisa utiliza a abordagem qualitativa pois, de acordo com Minayo (1994), procura responder a questões particulares, preocupando-se, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de significados, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais denso das relações, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à análise de variáveis. Quanto ao método hipotético-dedutivo utilizado, a partir da observação dos fatos e eventos apontados, se elaborou o problema de pesquisa, com sua explicação pela formulação de hipóteses e destas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. “[...] Quando não se consegue derrubar a hipótese, tem-se sua corroboração; segundo Popper, a hipótese se mostra válida, pois superou todos os testes, porém ela não é definitivamente confirmada, pois a qualquer momento poderá surgir um fato que a invalide [...]” (Gerhardt and Silveira 2009, 27). Classifica-se essa pesquisa, ainda, como descritivo-explicativa em relação aos seus objetivos de pesquisa, e quanto aos procedimentos técnicos, utilizou-se a revisão bibliográfica e análise documental de fontes primárias, secundárias e de imprensa.

O MAR COMO ELEMENTO GEOESTRATÉGICO DE AFIRMAÇÃO NA COMUNIDADE

O mar é um elemento permanente da geografia de todos os Estados-membros da Comunidade. Foi pelo mar que os navegadores portugueses dos séculos XV e XVI procuraram os acessos possíveis aos continentes africano e americano. Essa ligação tornou-se permanente no aspecto comercial e científico-cultural, com implicações socioeconômicas, políticas e humanas, em que Estados com continuidades histórico-culturais e linguísticas se edificaram, aproximando povos originariamente de diferentes credos e culturas. Foi ainda por meio do mar, até a metade do século XX, que

a amálgama de povos em diferentes continentes e sob a mesma bandeira e a mesma língua, forjaram identidades, agregando-as, trocando experiências valorativas (tanto as positivas como as negativas durante o domínio colonial), clarificaram interesses e proporcionaram, já no final da última década do mesmo século, o entendimento solidário e de cooperação que abriria o caminho para a edificação de uma identidade coletiva, supranacional, tão específica como a CPLP.

Conforme Rizzi (2014), o primeiro esforço coletivo para a criação da comunidade lusófona ocorreu em novembro de 1989, em São Luís (Maranhão, Brasil), quando o Presidente José Sarney reuniu os Chefes de Estado e de Governo de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e de São Tomé e Príncipe, além do Representante Especial do Presidente da República de Angola, pois naquela ocasião,

[...] foi criado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), cujos objetivos seriam o de defender e promover o idioma; enriquecer a língua como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico; desenvolver as relações culturais entre os lusófonos; incentivar a cooperação, pesquisa e intercâmbio nos domínios da língua e da cultura; e difundir o Acordo Ortográfico (Rizzi 2014, 150).

Não é demasiado lembrar que a Comunidade foi criada por uma decisão de Estados soberanos, e surgiu praticamente duas décadas depois do processo que levou à independência das ex-colônias portuguesas na África, desenhando-se — independentemente das continuidades e discontinuidades históricas — uma comunidade lusófona que, apesar de não integrar todo o universo da lusofonia, orienta-se para uma inserção global com matrizes culturais, históricas e de afetos comuns, porém, por vezes, com interesses e objetivos diversos. O Brasil estava na primeira década de sua Redemocratização política e Portugal avançava na estabilidade da sua Terceira República, ambos buscando se (re)aproximar dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop).

Nesse aspecto, cabe ressaltar que é interessante, na constituição da Comunidade, a parceria Brasil-Portugal, a base das relações intra-CPLP ainda hoje e em todos os setores de cooperação. Na década de 1990, ocorreu uma diminuição de contatos do Brasil com o outro lado do Atlântico Sul, ao mesmo tempo em que em Brasília se “[...] suspeitava das ações portuguesas no vácuo de poder e influência deixada nos cinco Palop [...]” (Rizzi 2014, 147), como fica evidente:

O Governo português — a quem efetivamente interessa retomar sua presença nos Palop — reconhece ao Brasil papel protagônico

dentro da comunidade lusófona, por suas iniciativas pioneiras de reconhecimento político, por seu envolvimento na cooperação técnica e formação de recursos humanos e por seus investimentos econômicos de vulto, em determinados países da Comunidade.

Por outro lado, o crédito político e a confiabilidade conquistados pelo governo brasileiro junto aos Palop não se traduzem numa capacidade econômica crescente e sustentada, que permita aprofundar e alicerçar a presença brasileira nesses países [...]. Assim, *como atende ao interesse nacional português associar-se com o Brasil para, através de nossa influência política, voltar a ter uma presença em África, também atende ao interesse nacional brasileiro utilizar o conhecimento aprofundado que tem Portugal da região e dos recursos [...] que é capaz de mobilizar* (Brasemb Praia, OF C nº 00122, 1990, 1, apud Rizzi 2014, 147. Grifo nosso).

Com as reformas políticas e econômicas nos cinco Palop no início da década de 1990, Lisboa buscou reacender essas relações bilaterais, pois foram afastados do poder em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe os dirigentes que se tornaram inimigos de Portugal durante os respectivos processos de independência. Gradualmente, esses eventos abriram possibilidade para um relacionamento diferenciado entre “Lisboa de um lado, e Praia e São Tomé de outro, esperando que Bissau, Maputo e Luanda, ao trilharem a senda democrática, sigam essa nova tendência iniciada por Cabo Verde” (Alvaro 1993, 6–7, apud Rizzi 2014, 147–8). Essa mudança no contexto econômico e político nos Palop fez com que

Portugal [desejasse] aproveitar esse novo capítulo da história. A sua presença nas antigas colônias da África constitui, hoje, uma das principais metas da sua política externa. Está atuante no domínio do comércio, ativo no terreno da cooperação técnica e aberto da colaboração com os novos governos democráticos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, enquanto aguarda ansiosamente (mas com decidida participação) o desfecho dos processos de negociação entre as partes beligerantes em Angola e Moçambique [...]. A ação de Lisboa junto aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa manifesta-se, assim, em vários domínios. Comprova isso a sua preocupação com a crescente influência do idioma francês em Guiné-Bissau e da presença da África do Sul em Moçambique (Alvaro 1993, 7-8, apud Rizzi 2014, 148).

Nesses termos, o retorno português para os Palop foi um importante impulso para a concretização da CPLP, bem como o interesse brasileiro em manter a presença conquistada naqueles países, anteriormente, também

o era. Desde a criação do IILP (1989), o apoio de Lisboa foi irrestrito, pois se identificavam as possibilidades que a Comunidade efetivaria na sua relação com as antigas colônias, seja na África, seja na América do Sul. O embaixador brasileiro em Praia, que vislumbrava a visão portuguesa da CPLP como uma “uma fusão do atual (sic) esquema 5 mais 1 (Portugal mais Palop) e a sua adaptação à entrada do Brasil, no contexto mais amplo da comunidade que abarcaria os sete” (Alvaro 1993, 9, apud Rizzi 2014, 148). O destino da instituição estava sob direção brasileira, pois

[A] instituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, tal como concebida, poderá vir a ser um instrumento de ação política valioso, mas devemos avançar com a percepção realista de que no seio da Comunidade poderá instalar-se a mesma rivalidade que hoje se observa na “Francophonie”, onde França e Canadá trocam farpas em disputa pela liderança do movimento, se bem que por razões distintas. [...] A França (leia-se, na questão em tela, Portugal), por ser o berço da língua e da cultura francesas, o Canadá (leia-se, na questão em tela, o Brasil), país rico e industrializado. *Mutatis mutandis, o Brasil exerce atração nos Palop, por se tratar de um país de origem comum à deles, mas sobretudo por ter conseguido desenvolver-se e ostentar um parque industrial que Portugal não pode sequer pensar em igualar* (Alvaro 1993, 11, apud Rizzi 2014, 148. Grifo nosso).

Logo, as relações Brasília-Lisboa, constituídas historicamente entre a aproximação e a distância, caracterizaram também o tom e as etapas de implantação da própria CPLP. Nesse sentido, os dois países “por motivos iguais, mas em seus respectivos contextos e interesses locais-regionais-internacionais (influência política e contatos econômicos baseados na história e cultura em comum)” (Rizzi 2014, 150) uniram esforços para a concretização da Comunidade, pois “ficou acertado que o Brasil e Portugal buscariam ações de cooperação conjunta nos Palop como forma de testar a viabilidade de um trabalho comum em todo o continente” (Brasemb Praia 1992, apud Rizzi 2014, 148). Para Rizzi (2014), o ponto de divergência entre Brasília e Lisboa, relativo à Comunidade, referia-se ao formato dessa cooperação: Portugal identificava a relação Portugal-Brasil nos Palop, na “equação $2+5=7$ ”, como a “ideal”:

A documentação diplomática é rica nesse sentido, pois clarifica o entendimento que o Brasil tinha da parceria multilateral (com a criação do IILP e depois a CPLP), como “equação $7=7$ ”, mais “dinâmica e positiva”. O que prevaleceu, no entendimento da presente pesquisa, foi o posicionamento brasileiro, que efetivou a Comunidade Lusófona a partir de um teor cultural, mas com claros tons políticos e econômicos (Rizzi 2014, 149).

Em 1994, reuniram-se em Brasília os Ministros das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros dos sete países fundadores da CPLP, por iniciativa do Presidente Itamar Franco. O encontro resultou na recomendação a seus Chefes de Estado da realização de um encontro com o intuito de elaborar o ato constitutivo da Comunidade, além de estabelecer o Grupo de Concertação Permanente (com sede em Lisboa), a ser integrado pelo Diretor-Geral da Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e pelos Embaixadores dos demais seis países, creditados na capital portuguesa. Em junho de 1995, em Lisboa, definiu-se o arcabouço político e institucional da CPLP. O Grupo de Ministros de Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros passou a ser denominado “Comitê de Concertação Permanente” e recomendou também a previsão de abril de 1996 para a realização da Cimeira constitutiva da Comunidade. Em 17 de julho de 1996, também em Lisboa, os Chefes de Estado e de Governo dos sete países-membros assinaram a Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.¹ Em maio de 2002, com a conquista de sua independência, o Timor-Leste tornou-se o oitavo país membro da Comunidade. Em julho de 2014, após um processo longo e polêmico de adesão aos critérios organizativos, a Guiné Equatorial também tornou-se Estado-membro da organização, perfazendo os atuais 9 Estados-membros.

Na Declaração Constitutiva, os objetivos político-econômicos e diplomáticos estavam em paralelo aos culturais, no processo de criação da CPLP. Para Rizzi (2014), essa constatação pode ser verificada pela enumeração dos principais objetivos da Comunidade, no Artigo 3º de seus Estatutos (revisados em São Tomé/2001 e Brasília/2002).

Art. 3º. [...] a) A *concertação político-diplomática* entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais; b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; c) A materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa (CPLP 2007, s/p. Grifo nosso).

Como vetor identitário, a CPLP é essencialmente uma comunidade na qual o mar tem uma importância inegável pluridimensional e multidisciplinar. E esse vetor une-se aos fatores estruturantes da língua e da história comuns, bem como da gestão da sua preservação e sustentabilidade. No século XXI, adicionalmente, tem ocorrido a progressiva revalorização

das dimensões geopolíticas e geoestratégicas dos mares e oceanos. Logo, é assim a CPLP: uma comunidade de países marítimos que se espalha por quatro continentes, três oceanos, ligando mais de 250 milhões de pessoas vivendo em cerca de 10,6 milhões de km² e usufruindo de 7,6 milhões de km² de área marítima (sendo 120 Mn de Zona Contígua — Brasil, Angola, Portugal, Cabo Verde, Guiné Bissau e Timor-Leste — e 400 Mn de Plataformas Continentais² (Brasil e Portugal).

Neste contexto, o Oceano Atlântico merece especial destaque, levando Adriano Moreira, um dos percursores da Comunidade, a apelidá-lo de “Oceano Moreno” (1993, 239–51), pois trata-se, por excelência, de um largo corredor marítimo, cuja importância recrudescer nas últimas décadas, por razões geopolíticas e energéticas, unindo historicamente os hemisférios sul e norte do globo, abrindo uma janela de oportunidades para que o espaço da lusofonia e da CPLP se afirmasse como exemplo de cooperação construtiva e de desenvolvimento interdependente.

Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma estratégia securitária em benefício dos Estados-membros, pois o desenvolvimento e a segurança estão intimamente ligados. É também efetivamente neste espaço que se localiza a esmagadora maioria dos países da CPLP:³ especificamente é no Atlântico Sul que se situam dois terços dos países que a constituem, seis dos nove Estados-membros são países lindeiros do Atlântico Sul, o que confere à Comunidade um enorme valor acrescentado no que diz respeito a recursos energéticos e às potencialidades estratégicas daí provenientes.

Na verdade, considerada a bacia do Atlântico Sul, abarcando dois continentes mesclados nas suas culturas e histórias, verifica-se ainda que o português é a língua-base de Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe — o que tem levado outros países com adesão plena à organização ou como observadores associados a procurar desenvolver uma estratégia nesse sentido de introduzir a língua como idioma oficial. Sendo a CPLP uma comunidade do mar, Mongiardim (2014) analisa que o vetor da maritimidade é o elemento que mais favorece o aprofundamento das relações intracomunidade, conferindo maior grau de convergência de interesses e influenciando sobre as relações de poder entre seus membros, podendo-se afirmar que esta lógica acarreta implicações sobre o equilíbrio interno da organização, constando Lisboa, Brasília e Luanda como eixo basilar, que tende a competir em alguns setores com o eixo Brasília, Luanda, Praia, Bissau, Maputo e São Tomé.

E, adicionalmente, é importante destacar que as complexidades e desafios securitários globais — que são marca da atual conjuntura internacional pós-Guerra Fria — refletem-se no crime organizado — designadamente a pirataria, o tráfico de substâncias psicotrópicas e de pessoas, os

conflitos regionais —, e merece a atenção e a preocupação dos países da CPLP, não só pela constatação da necessidade de desenvolverem capacidades de proteção, vigilância e de segurança marítimas, mas também pelo fato de que os elementos e instrumentos securitários são matéria de uma vasta e incontornável cooperação bi e multilateral que traduz a interdependência da circunstância global e o acervo de uma colaboração que deve ser aprofundada.

Logo, a ampliação das áreas de cooperação da Comunidade, em 2002, na IV Conferência de Chefes de Estado e Governo da CPLP em Brasília, com a revisão do Estatuto da CPLP (Artigo 4, alínea “b”), justifica-se em si mesma pela conjuntura mundial. Ampliaram-se as áreas de cooperação de cinco⁴ para doze,⁵ adicionando o domínio da Defesa como uma dessas. A ampliação dos setores de cooperação indica a consolidação e o aprofundamento do intercâmbio entre os Estados-membros da Comunidade. Ademais, o incremento conferiu um amparo institucional para iniciativas que já estavam sendo desenvolvidas, mas não eram contempladas pelos documentos oficiais. Como fica claro no Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, de 2006:

[...] É no Atlântico Sul que se situa a maioria dos Estados Membros da CPLP. Este espaço geográfico conta com importantes recursos energéticos em ambas as margens, mas também com diversos desafios de natureza securitária relacionados com o crime organizado transnacional, a pirataria ou os conflitos regionais, merecendo por isso especial atenção dos países da CPLP [...]. (CPLP 2006, 4).

Com efeito, o valor e o potencial do mar são hoje, mais do que nunca, equacionados perante o binômio do desenvolvimento/segurança dos Estados. Sabe-se que, além dos 50% das recentes descobertas de recursos energéticos da última década e que se encontram em áreas de influência geográfica de países da Comunidade, urge que cada Estado-membro desenvolva capacidades no setor da segurança marítima com impacto para a proteção das suas zonas econômicas exclusivas e das suas plataformas continentais, bem como nas áreas de busca e salvamento e que já se encontram sob a responsabilidade designadamente de Portugal e do Brasil. Concorda-se, aqui, com Azevedo (2014), pois:

[...] a CPLP, na sua relação com o Oceano Atlântico, impele-nos a compreender não apenas a importância geoestratégica das duas margens (africana e sul-americana), mas, sobretudo, *reconhecer um triângulo estratégico no quadro da CPLP e avaliar a medida de outros interesses que concorrem na região para que se percebam claramente quais as potencialidades deste mar oceano e que tipo de cooperação se pretende a médio e longo prazo*. É evidente que, num mundo em mudança acelerada,

a concentração regional alcança um peso de tal forma decisivo que influi na geopolítica e determina uma estratégia de dinâmicas sujeitas a constantes adaptações (Azevedo 2014, 21. Grifo nosso).

No caso do Atlântico Sul, atenta-se às ameaças transnacionais e aos focos de instabilidade da região do Golfo da Guiné (com destaque para a pirataria, o tráfico de pessoas e estupefacientes, os fluxos migratórios ilegais, o tráfico de armas), bem como o respetivo impacto nas populações locais. A nova geopolítica dos recursos energéticos do século XXI alcança uma importância tal que induz a uma nova concertação das seguranças marítimas nacionais. Convém não esquecer que as ameaças no mar têm origem em terra e não no mar, o que obriga a um reforço da cooperação no domínio da segurança e da defesa no seio da Comunidade.

A segurança marítima é, pois, um fator estratégico de desenvolvimento e com maior acuidade no Atlântico Sul. Os conflitos em determinados Estados africanos têm levado a comunidade internacional a implementar mecanismos de apoio ao desenvolvimento e segurança que levam a intervenções de diversas formas, quase sempre sob mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE) e da própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cada vez mais “[...] com maior frequência e intensidade [...]” (Bernardino 2011, 46).

A CPLP como comunidade marítima necessita de uma gestão sustentada dos seus recursos — aspecto que não tem sido desvalorizado pela organização, mas cuja evolução e progresso na presente conjuntura se tornam prementes a agilizar. Não é demais recordar que, em 2007, o Conselho de Ministros da Comunidade determinou que a concertação de esforços entre os países da Comunidade no sentido da “[...] elaboração de uma visão integrada, com vista a promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as suas respectivas jurisdições nacionais, inclusive por meio da cooperação internacional [...]” (Bernardino 2011, 46)⁶ fosse devidamente refletida e implementada. Estavam, pois, lançadas as bases da designada “Estratégia da CPLP para os Oceanos”.⁷

Partindo do pressuposto de que os Estados-membros da Comunidade já não eram alheios à importância da adesão à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Estratégia da CPLP para os Oceanos, ao basear-se nas políticas nacionais dos Estados membros, teve um objetivo comum de partilha e união, e também de tomada de consciência sobre a diversidade das realidades de cada país quanto aos níveis de desenvolvimento, bem como aos aspectos relacionados à caracterização das respetivas inserções geográficas. Assinado em Lisboa, em março de 2010, pelos Ministros da Defesa (e/ou Mar), aquele documento reflete ainda hoje a

ferramenta mais importante para a cooperação multilateral integrada, na medida em que tem o mar por objeto e também por instrumento, com base no conceito de desenvolvimento sustentável e da correta gestão dos recursos marinhos.

Assim, compreende-se que a Estratégia para os Oceanos demonstra a tipificação das ações de cooperação, interdependência e interoperabilidade nos mais diversos segmentos, bem como o caráter multidisciplinar de intervenção e, ao mesmo tempo, um sentido de partilha e repartição de tarefas a serem cumpridas pelos Estados-membros, incluída a cooperação no domínio da Defesa. Sendo a cooperação o eixo central de toda a organização das ações da Comunidade, ela está presente em todas as suas vertentes e constitui o vértice em função do qual se move toda a organização. É neste vértice que se assenta a análise conjuntural e prospetiva dos paradigmas e desafios globais, funcionando como elemento-motor da interatividade e do juízo assertivo na implementação de estratégias e programas de cooperação. Sublinha-se, por isso, a pertinência e o caráter originário da cooperação em geral no âmbito da Comunidade e o seu contributo para a formulação de doutrinas e implementação de iniciativas de interesse comum para os Estados-membros.

A cooperação da CPLP no domínio da Defesa é, assim, um subsistema da cooperação geral da Comunidade. Com base na recomendação dos Ministros da Defesa de Portugal e dos Palop, de julho de 1998, iniciaram-se as atividades neste componente, tendo o Brasil ainda, numa primeira fase, mantido o caráter de Observador, assumindo como membro de pleno direito três anos mais tarde. Com efeito, os ministros estavam então conscientes do valor e importância que a Cooperação Técnico-Militar (CTM) portuguesa possuía, a nível bilateral, com os Palop e que no entendimento comum e, ao mais alto nível, foi considerada a “vertente primordial da relação fraterna que” vinha se “renovando e fortalecendo entre os respectivos países e as suas Forças Armadas”. Nesse sentido, “decidiram enveredar por uma nova fase desta cooperação, alargando-a, em determinados domínios, a um novo conceito de globalização”. Nascia assim o conceito de “Globalização da Cooperação Técnico-Militar”.

Em 1998, o início da instabilidade na Guiné-Bissau levou à criação do Grupo de Contato, reunindo os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores na CPLP para, por meio das vias diplomáticas, encerrar o conflito civil.

A Comunidade adotou a diplomacia preventiva para a gestão de crises internas na África. Assim, a organização buscou importantes aliados no continente, como a Organização da Unidade Africana (OUA) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), no sentido de

obter maior aproximação e integração com as Organizações Regionais Africanas (Bernardino and Leal 2011). A credibilidade obtida resultou no avanço da visibilidade internacional sobre a atuação da CPLP na temática “diplomacia para paz”, representando um importante marco nos assuntos de segurança e defesa (Bernardino and Leal 2011). Em 1999, a Comunidade compôs a primeira Missão de Observação Eleitoral para acompanhar o referendo sobre a autodeterminação de Timor-Leste em 1999.

A Comunidade, desde então, tem demonstrado vocação e maturidade institucional para as Missões de Mediação e as Missões de Observação Eleitoral da CPLP (MOE-CPLP)^s — embora a intervenção da Comunidade nas crises de São Tomé e Príncipe (2003) e mais concretamente na crise de Guiné-Bissau (2012) tenha ficado aquém das expectativas, pois “[...] the consolidation of the CPLP as an effective inter-governmental organization (IGO) via the Guiné crisis was therefore important to Portugal as broad engagement with Africa as well as for the CPLP as an institution [...]” (MacQueen 2003, 2).

Em 2004, durante a reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a CPLP foi chamada a se pronunciar a respeito do Relatório Especial do Secretário-Geral sobre a Missão da ONU de Apoio a Timor-Leste. Para Bernardino (2008), além de representar um marco para a Comunidade (uma espécie de batismo de fogo na área de defesa e segurança regionais), essa Missão possibilitou o início de amplos diálogos multilaterais da organização a nível global. Com os resultados relativamente positivos na Guiné-Bissau e em Timor-Leste, durante a III Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Maputo, em 2000, foi assinada a “Declaração Conjunta sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização”, o primeiro documento a fazer referência à cooperação na área de segurança e defesa, o qual traça mecanismos de cooperação e dentre os quais estavam:

Aprofundar a concertação político-diplomática nos domínios da paz, direitos humanos, ajuda ao desenvolvimento, comércio internacional e justiça social; assumir a responsabilidade comum na defesa dos valores e dos objectivos comuns no que concerne ao respeito e à segurança entre as nações (CPLP 2000, s/p).

Assim, na virada para o século XXI, em razão de demandas dos próprios Estados-membros e da conjuntura internacional, a CPLP avançou gradualmente em diversas áreas de cooperação, especialmente na Defesa. Com os resultados positivos da Cooperação Técnico-Militar bilateral de Portugal com os Palop, permitiu-se que se globalizasse aquela experiência partilhando-a entre os Estados-membros da CPLP, sendo que foram

identificadas “[...] novas áreas de cooperação a serem concretizadas numa perspectiva globalizante”, figurando entre outras a “[...] criação de um Centro de Análise Estratégica, com sede em Maputo, e núcleos em cada um dos países, fomentando-se uma maior e melhor consciencialização dos assuntos e matérias naqueles domínios [...]”,⁹ bem como um Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD) que seria acolhido em Lisboa, inserido na estrutura do Ministério da Defesa Nacional (Bernardino 2011a, 23).

A COOPERAÇÃO DE DEFESA NO SEIO DA COMUNIDADE

O Acordo sobre a Globalização da Cooperação Técnico-Militar, assinado pelos Ministros da Defesa dos Estados-membros em 25 de maio de 1999, na cidade da Praia, na II Reunião dos Ministros de Defesa Nacional dos Países de Língua Portuguesa, fez com que o componente de Defesa da Comunidade evoluísse para a consolidação dos seus Órgãos estruturantes, que têm mantido as iniciativas e atividades de caráter no quadro de uma cooperação estratégica estruturada a benefício de todos e em função do objetivo global de “[...] promover e facilitar a cooperação [...] sistematizando e clarificando as acções a empreender” (II Reunião 1999, 2).

Constituiu-se assim uma estrutura dinâmica com base nos seguintes órgãos estruturais: o Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa da CPLP (SPAD); as reuniões de CEMGFA; as reuniões de Diretores Nacionais de Política de Defesa; as reuniões de Ministros da Defesa da CPLP. Seria ainda criado, para funcionar como órgão do componente de Defesa da Comunidade para pesquisa, estudo e difusão de conhecimentos no domínio da estratégia com interesse para os objetivos globais dos Estados-membros, o Centro de Análise Estratégica da CPLP. Esta caracterização simples e pragmática contida, regra geral, nos normativos pertinentes, engloba, no entanto, uma multiplicidade de vetores que explicam não só a gênese, mas também o contexto em que se gerou a ideia da criação do Centro de Análise Estratégica da CPLP (CAE-CPLP),¹⁰ bem como as legalidades e meios que assistiram à sua constituição. Outras iniciativas viriam a constituir-se e consolidar-se, designadamente os Exercícios Militares da série “Felino”,¹¹ a Conferência das Marinhas da CPLP e o Fórum de Saúde Militar.

Um aspecto que, no entanto, importa sublinhar neste componente são as normativas jurídico-políticas respectivas. Na verdade, o quadro jurídico-político dos órgãos e iniciativas acima referidas foi, em primeiro lugar, político e depois jurídico, na medida em que a prática e o seu exercício funcional careceram de imediato da legitimidade que só o nível político

poderia fazer evoluir, por meio das Declarações finais da reunião de ministros recomendando as ações, bem como o direcionamento dos projetos a implementar, dando assim espaço para que cada uma das componentes ou níveis se articulassem entre si. E o quadro legal seria criado *a posteriori*, adequando-o à realidade conjuntural (Tavares and Bernardino 2011).

Essa representação legal foi aprovada pelos Ministros da Defesa na cidade da Praia, Cabo Verde, em 15 de setembro de 2006, por meio do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa e que é atualmente o documento-quadro com base no qual se rege a cooperação dos Países da CPLP nesta área. Estando já ratificado pela maioria dos Estados-membros, não se encontra ainda em vigor, em virtude do seu Artigo 15º estabelecer que aquele instrumento só “[...] entrará em vigor após a conclusão das formalidades legais, por parte de cada um dos Estados-membros (Protocolo 2006, s/p).

Contudo, sem perder de vista a natureza e o sentido para o qual foi criado o componente de Defesa da Comunidade, é no Artigo 4º do Protocolo que se consubstanciam algumas linhas orientadoras, identificadas pela solidariedade entre os Estados-membros, a sensibilização das comunidades nacionais sobre a importância e o papel das Forças Armadas de cada país na defesa nacional, a partilha de informações, a formação militar, o prosseguimento dos Exercícios Militares “Felino”, o reforço do controle e fiscalização dos espaços marítimos de cada um dos países e outros (como o fórum de saúde militar, a conferência de Marinhas, entre outros).

Apesar desta restrição legal, o articulado do Protocolo consagra e reconhece a necessidade de estreitar a cooperação no domínio da Defesa, sendo a paz, a segurança, a defesa e as boas relações políticas fatores primordiais para uma cooperação proativa, capaz de impulsionar o estreitamento dos laços de solidariedade entre cada um dos Estados-membros, projetando a Comunidade como uma organização de paz e de cooperação para a segurança, defesa e desenvolvimento. Isso significa que a CPLP tem vocação natural para ser parceira com outras organizações de ações e iniciativas conjuntas, em benefício e de interesse comum, como no caso da articulação com a Zopacas.

Das reflexões que surgiram sobre o Protocolo de Defesa resultou a recomendação dos Ministros da Defesa dos Estados-membros, na XV Reunião realizada em Lisboa, em maio de 2014, para que o componente de Defesa fosse dotado de um mecanismo de aspecto orientador e conceitual, capaz de dar sentido às iniciativas e à cooperação multilateral neste setor. Tratava-se de elaborar um novo instrumento estruturante e também otimizador das sinergias da cooperação, que veio a ser designado por “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”, documento aprovado em 26 de maio de 2015, na

cidade de São Tomé e endossado no Conselho Ordinário de Ministros da CPLP, realizado em Díli, em 24 de julho de 2015.

A IDENTIDADE DA CPLP NO DOMÍNIO DA DEFESA

Sobre a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa, importa realçar o carácter inovador do documento, que não apenas reúne os conceitos fundamentais que envolvem a geopolítica e o entorno global dos Estados-membros e, naturalmente, o Atlântico Sul e Norte, mas também pretende ser, do ponto de vista conceitual, a matriz fundamental do componente de Defesa. No vazio da existência de um conceito estratégico da CPLP, esse documento atenta para a importância das entidades coletivas, o que as une, o que as agrega, clarifica e orienta, sendo que no caso da Defesa são os interesses comuns neste setor que potencializam a cooperação em diferentes domínios, maximizando respostas comuns. E este princípio aplica-se, obviamente, ao universo da cooperação que se pretende para o segmento securitário dos Estados-membros no Atlântico Sul. Além disso, o documento identifica a matriz identitária da CPLP com base na Declaração Constitutiva e no atual Estatuto, apontando para o seu vértice fundamental, a cooperação, que comprova a hipótese de pesquisa apresentada.

Mas é evidente também a necessidade do enquadramento do contexto geoestratégico da Comunidade, o qual surge no ponto 2 do documento, onde se identificam algumas dinâmicas de insegurança e de segurança no espaço da lusofonia, resultando daí a exigência de abordagens e capacidades não só multissetoriais, mas também multilaterais. Também a inserção regional dos países da CPLP deve ser vista — e o documento incide nesse vetor — como uma mais-valia para a Comunidade, na medida em que impulsiona o aprofundamento da cooperação intra-CPLP.

O ponto 3 do documento identifica os valores comuns e interesses da CPLP no domínio da Defesa e, embora não o fazendo de uma forma exaustiva, o faz de forma clara e com base, uma vez mais, nos princípios gerais e objetivos da organização e em função da circunstância conjuntural, ou seja, vistos numa perspectiva dinâmica que envolve os valores designadamente culturais (caso da língua portuguesa), os valores humanistas e os da democracia e direitos humanos; vê, ainda, na concertação político-diplomática um instrumento fundamental para salvaguarda de interesses comuns, tal como na cooperação a alavanca fundamental do multilateralismo construtivo ou aberto. E por ser a cooperação (real e potencial) o principal referencial deste documento, o setor militar é referido como um dos melhores exemplos do espírito cooperativo e da interatividade humana e cultural.

Destaca-se também a condição ribeirinha de todos os Estados-membros da CPLP e seu potencial geoestratégico (o mar), seus recursos e sua importância geopolítica no contexto global. O mar constitui, como vimos, a maior janela de oportunidades para a Comunidade:

[...] a condição ribeirinha/marítima de todos os Estados-membros da CPLP proporciona enormes vantagens que importa maximizar. O potencial estratégico do mar advém, entre outros, dos recursos estratégicos aí existentes, da sua importância geopolítica e estratégica no actual sistema internacional e da sua condição de factor de conexão e de desenvolvimento. *Contudo, este enorme potencial, para ser maximizado, tem de ser devidamente explorado e protegido*, pelo que a componente de defesa da CPLP tem um importante papel a desempenhar, onde o conhecimento situacional marítimo tem uma relevância acrescida, pois só assim se conseguem combater as ameaças que se materializam no ambiente marítimo [...] (Identidade 2015, 7. Grifo nosso).

Entretanto, a CPLP representa ainda no setor de Defesa um significativo potencial de dissuasão e que também deve ser desenvolvido no contexto securitário do Atlântico (Sul e Norte). Nesse aspecto, as diferentes e diversas iniciativas multilaterais, vistas à luz dos atuais desafios — e que também se encontram referenciados no texto sobre a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa — assumem uma importância incontornável. Trata-se de cooperar nos domínios da formação (o que inclui educação, treinamento, capacitação e valorização das Forças); partilha de informação estratégica relativa às ameaças e aos desafios que se impõem aos Estados-membros com acesso comum a tecnologias e logísticas materiais que racionalizem custos e meios e, ao mesmo tempo, confirmem capacidade de dissuasão e melhor defesa e segurança aos Estados perante os desafios e a rápida evolução tecnológica.

Relativamente aos pilares da Identidade da CPLP no domínio da Defesa, o texto ainda sintetiza as linhas de ação da Comunidade nesta componente, assentando-os na questão dos valores e interesses comuns aos países da CPLP; na mobilização cooperativa; no aproveitamento das sinergias que advêm da idiosincrasia da organização no domínio da defesa; na ação do instrumento militar e da cooperação daí resultante (Identidade 2015, 8–9). Acredita-se, aqui, que o termo cooperar tende a se ampliar para partilhar conhecimento, formação, tecnologias, desafios e principalmente resposta às ameaças.

Entende-se que essa partilha corresponde à interatividade assumida como interoperabilidade, o que tende a ser o maior desafio que se impõe à CPLP no quadro de uma nova geopolítica, de uma nova geoeconomia e,

por consequência, de uma nova geoestratégia que emerge como resposta premente a essas grandes ameaças globais — o terrorismo, expressamente o terrorismo militante, a pirataria e a guerra cibernética. O documento sobre a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa termina com um apelo à vontade e empenho políticos para materialização de ações concretas. Com efeito, os ingredientes da cooperação integrada e interativa já se encontram expressos nos documentos referidos, afigurando-se necessário o seu aprofundamento e a efetiva operacionalização. Daí que se torna premente o empenho político das instâncias superiores da Comunidade para que a cooperação bi e multilateral se desenhe como resposta coerente e efetiva aos desafios da presente conjuntura e às ameaças globais que os Estados-membros enfrentam, especialmente num momento em que se assiste a uma alteração global e profunda dos paradigmas securitários.

Com efeito, foi no contexto do sistema mundial pós-Guerra Fria que a CPLP emergiu tendo como matriz primacial e originária o patrimônio comum da Língua Portuguesa, a sua defesa, promoção e valorização no contexto global. Para Visentini (2019), os estudos da área de Relações Internacionais e Defesa buscam mensurar o poder mundial, identificando e classificando hierarquicamente as grandes e médias potências, e analisam a geografia do país, riquezas naturais, sua economia e o tamanho e estrutura de sua população, além da posição geopolítica, a estabilidade institucional, participação em organizações internacionais e dimensão e qualidade das Forças Armadas. Assim,

Sem dúvida, trata-se de elementos basilares, mas a forma como se articulam e sua importância relativa estão relacionadas com outros elementos qualitativos. *Em primeiro lugar, há a evolução histórica (cada Estado-Nação tem suas características específicas), o nível de desenvolvimento social e econômico, o grau de articulação das elites no poder, a existência de um projeto nacional, as conexões internacionais e o posicionamento no sistema mundial, entre outros* (Visentini 2019, 9–10. Grifo nosso).

Logo, o sistema mundial contemporâneo tem se caracterizado por uma reconfiguração intensa, passando de um conflito intersistêmico (Guerra Fria) à rearticulação do sistema capitalista, pós-Guerra Fria (Halliday 1999), momento histórico que tem sido marcado por intensa complexificação nas conjunturas internas e externas dos Estados. A bipolarização da Guerra Fria foi substituída pela unipolaridade momentânea na última década do século XX, agora posta em cheque com a nascente multipolaridade, baseada na proliferação dos centros de poder e de decisão, Estados ou coalizões, em um período de clara crise e transição no sistema mundial, sem uma hegemonia inequívoca. A CPLP nasceu e se consolidou, de tal

modo, em um ambiente internacional instável, incerto e transitório, mas também oportuno, para que os Estados-membros se aproximassem e associassem em torno de causas comuns.

Verifica-se ainda que os Estados (apesar da crise em que o Estado-Nação se encontra) procuram novos fios condutores de coesão, proteção, defesa e promoção do desenvolvimento econômico e social através da sua integração e aprofundamento estruturante em organizações internacionais e regionais. Em geral, essas organizações têm contiguidade geográfica e são impulsionadoras de uma dinâmica de poderes multipolares e nas quais a palavra cooperação (numa perspectiva construtivista e até de *soft power*) é primacial e indutora dos novos centros de decisão.

Conceitualmente, os organismos internacionais representam uma associação voluntária entre os países, composta por meio de um tratado, com a previsão de aparelhamento institucional permanente, com personalidade jurídica distinta dos Estados que os constituem e vislumbra alcançar interesses comuns por meio da cooperação entre seus membros (Seitenfus 2012). O sistema mundial pós-Guerra Fria tem se caracterizado, também, por um aumento nesses processos de integração e cooperação (bi, tri e multilateral), sendo a CPLP resultante desse período. Para Rizzi e Cruzichi,

[...] A cooperação complementa a ação externa dos Estados, pois se apresenta como uma forma de criação e estreitamento de laços políticos, econômicos e culturais, além de conferir maior protagonismo internacional (instrumento de influência e credibilidade). De forma especial, *a cooperação para o desenvolvimento, modalidade mais característica da CPLP, pressupõe um sistema mundial mais diversificado em termos de princípios, programas e práticas, resultado das diferentes experiências históricas* (Rizzi and Cruzichi 2017, 37. Grifo nosso).

Desta forma, equaciona-se também a questão da segurança e defesa, ou seja, dos aspectos securitários dos Estados que são parte daquelas organizações e buscam respostas comuns para os desafios e ameaças transnacionais comuns. Gera-se assim a compreensão pela existência das alianças militares regionais, constituindo pactos de segurança e defesa que, embora limitados ao horizonte geográfico em que se inserem, também poderão atuar além dele sempre que esteja em causa o interesse e a proteção de qualquer dos membros que as compõem.

Em suma, a presente conjuntura de desafios e alteração de paradigmas no sistema mundial atual traz instabilidades e incertezas aos Estados, mas também oportunidades. Se, por um lado, os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 resultaram de uma evolução que seria previsível ao olhar de alguns, por outro lado marcaram uma ruptura epistemológica com o

que era por demais conhecido, e abriram uma rota de imprevisibilidade que acabaria por acentuar-se dramática e drasticamente no *melting pot* dos cenários a que hoje se assiste designadamente no Oriente Médio, Europa oriental, Extremo Oriente, no continente africano e no próprio continente americano.

A ideia de um poder unívoco que cede o lugar a uma multiplicidade de poderes, fundamentalmente regionais, e onde a multipolaridade das decisões é regra para uma cooperação frutífera, pode ir de encontro das intenções de terceiros, limitando geograficamente o que hoje já não parece ou não pode ser limitável, pela natureza das circunstâncias e o envolvimento global dos atores. Também compreende-se que as diferentes e diversas geopolíticas (sejam do mar, passando pela energia, pelos mercados, pela geoeconomia e pela projecção demográfica ou pelas ameaças transnacionais) estão a gerar novas matrizes que, no seu conjunto, serão determinantes para o futuro da própria humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com estes elementos apresentados, parece essencial encarar-se a cooperação da CPLP no domínio da Defesa como vetor basilar de sua maturidade institucional, compreendida a maritimidade como seu elemento-chave. Em termos de conclusão, salienta-se que o Atlântico Sul tem sido historicamente uma região que funciona como um corredor aberto e pacífico. Mas, independentemente do desenvolvimento de capacidades dissuasoras, quer em termos de uma estratégia de defesa regional quer na sua operacionalização, não se pode desconectar o que se passa no norte do Atlântico sem avaliar as consequências para o sul. A crescente interdependência e o reforço da cooperação na segurança internacional têm levado ao cômputo direto das responsabilidades regionais.

Por isso, a CPLP não pode agir nem como bloco defensivo regional nem como estrutura global de defesa capaz de atuar em qualquer cenário (a isso a obrigam a Declaração Constitutiva, os seus Estatutos e nomeadamente o Protocolo da Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa). Tem, no entanto, uma vocação universal de proteção humanitária que consubstancia a sua atuação à resposta aos pedidos de quaisquer dos parceiros em apoio a essas situações e de manutenção de paz no quadro restrito das missões da ONU ou sob sua égide. Aliás, em diversas destas missões de manutenção da paz das Nações Unidas têm participado forças de países da Comunidade, designadamente, Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e Portugal¹².

Deve-se, ainda, realçar um aspecto do texto da Identidade da CPLP no Domínio de Defesa e que se relaciona à questão da interoperabilidade de

forças, a qual poderá aplicar-se no contexto de uma arquitetura de segurança marítima para o Atlântico Sul: trata-se de um conceito que esteve sempre presente no seio da Comunidade, pelo menos, desde a institucionalização dos Exercícios “Felino” e, além disso, emerge dos objetivos específicos da cooperação no domínio da Defesa. Destaca-se, assim, a criação de uma plataforma de partilha de conhecimentos em matéria de defesa militar e de segurança marítima e na qual o Centro de Análise Estratégica tem um importante papel a desempenhar, aliado à política comum de cooperação para o desenvolvimento das capacidades militares internas com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos países da CPLP.

Nesse sentido, o desafio maior da Comunidade reside em saber lançar as pontes do diálogo e da cooperação construtiva e buscar redimensionar algumas deficiências nesse processo, que ainda prosseguem, como a) o limite regional da atuação da CPLP no domínio de concertação político-diplomática e no âmbito da Defesa e Segurança; b) a necessária transformação do arcabouço institucional (construção e publicação de documentos conjuntos entre os Chefes de Estado na área de Defesa e Segurança) em ações de interoperabilidade e práticas. Além destes, identifica-se que c) a cooperação bilateral ainda prevalece sobre a cooperação tri ou multilateral, em termos de Defesa e Segurança (especialmente tendo Brasil ou Portugal como atores-base dessa cooperação bilateral). Adicionalmente, no contexto africano, são evidentes d) as vulnerabilidades dos Palop no domínio da defesa e segurança, em especial no combate às novas ameaças (de efetivos, recursos, equipamentos, entre outros), embora tenha havido, nestes últimos anos, progressos significativos, nomeadamente em Angola e Cabo Verde (Military Balance 2020).

No contexto de minimizar tais dificuldades, a Comunidade tende a afirmar-se desenvolvendo capacidades no multilateralismo cooperativo, tornando-se cada vez mais uma alternativa num mundo global em que o elemento securitário assume maior importância e se relaciona com o *soft power* dos Estados que desenvolvem capacidades de liderança regional. Na ótica da presente pesquisa, essa deve ser a meta conceitual para confirmar a CPLP na área da Defesa, contribuindo para impulsionar capacidades nos Estados-membros nas áreas da formação, do partilhamento de informações e do desenvolvimento tecnológico, entre outros. Logo, pela análise da constituição da Comunidade e da realidade de seus Estados-membros, não faltam áreas e possibilidades onde essa interação bilateral e multilateral multidisciplinar podem ser prioritárias à luz da natureza de cada ameaça ou desafio.

Corroborando a hipótese de pesquisa relacionada ao problema inicialmente proposto, vislumbra-se que as motivações da visão geoestratégica

da CPLP que resultaram na “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa” são a valorização da concertação político-diplomática e da cooperação entre os Estados-membros, cuja ampliação das áreas de cooperação em 2002 (aí incluída a Defesa) complementam essa ideia-base da organização, ao fortalecer o aspecto estratégico desta no atual sistema mundial em torno dos mares/oceanos, geopolítica/geoestratégia e cooperação/parceria, classificando a Comunidade como marítima por excelência.

O processo de consolidação da Comunidade deve-se positiva e negativamente às circunstâncias de dispersão geográfica, à inserção regional de cada Estado-membro e aos respectivos compromissos, mas também às vicissitudes internas próprias de dinâmicas político-jurídicas, de desenvolvimento sócio-histórico e econômico, e de segurança e defesa globais. Essas variáveis podem resultar na percepção de um processo mais lento do que o esperado institucional e legalmente, pois não se pode perder de vista cada evolução histórica, o **nível de desenvolvimento, o papel das elites** nacionais, a existência ou não de um projeto nacional de cada Estado-membro e seu posicionamento no sistema mundial (Visentini 2019).

Identificam-se, assim, como linhas de ação e visão político-estratégica da CPLP na próxima década, a necessidade de aprofundar a cooperação em todos os setores (respeitadas as legislações e a soberania de cada Estado-membro), a contínua formação de quadros (academias civis e militares), a interação de diferentes níveis e estruturas de forma a criar uma teia integrada de ações cooperativas multilaterais (respeitando os diferentes níveis de desenvolvimento dos países integrantes), o incentivo às áreas da pesquisa científica e tecnológica e dos recursos marinhos (no sentido de contribuir para que cada Estado-membro diminua as faixas de dependências externas, ao passo que se encoraje o desenvolvimento sustentável), o gradual planejamento de recursos (geopolítica da energia e geoeconomia de mercados, por meio da partilha e de interesse comum em prol do desenvolvimento das comunidades) e o aprofundamento da concertação político-diplomática de forma a projetar a imagem da Comunidade no plano externo e nos foros internacionais.

O componente de Defesa dos países da CPLP tem, pois, desde a sua criação em 1999, contribuído de uma forma positiva e construtiva para a arquitetura geral de segurança e defesa da Comunidade. Uma análise mais aprofundada traz consigo um conjunto de iniciativas que, apesar de discretas, têm constituído passos importantes para a consolidação e a visibilidade, sobretudo na conjuntura da “Nova Visão Estratégica da CPLP”, datada de 2014.

Por fim, a análise documental e bibliográfica realizada identificou que o trinômio da CPLP (mares/oceanos, geopolítica/geoestratégia e coope-

ração/parceria) tem se consolidado como a principal plataforma de ação da organização, e isso se identifica no avanço das ações cooperativas na área de Defesa, tomando o caráter de Cooperação estratégica. É essencial a contribuição desse componente não só pelo caráter eminentemente construtivo e cooperativo, mas também pelo exemplo de coesão que os diferentes órgãos do componente de Defesa têm demonstrado, inclusive em circunstâncias por vezes complexas. Seguindo o princípio da cooperação bi e multilateral entre parceiros soberanos e iguais no nível decisor da Comunidade, entende-se que estes aspectos são evidenciados na Identidade da CPLP no Domínio da Defesa e orientam, inclusive, para uma cooperação atlântica aprofundada, pois o avanço da cooperação em Defesa complementa essa ideia-base da organização, ao fortalecer o aspecto estratégico da mesma no atual sistema mundial.

REFERÊNCIAS

II Reunião dos Ministros de Defesa Nacional dos Países de Língua Portuguesa. 1999. 24 e 25 de maio, Praia, Cabo Verde. <https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2Fdefesa%2FDECLARACAODAPRAIA-II.pdf>.

Alvaro, Nuno. 1993. Brasemb Praia [MSG OF n° 00414A], 04/09/1993, Praia [para] EXTERIORES/DAF-II, Brasília. 05 p.

Azevedo, Francisco. 2014. “A CPLP e o Atlântico Sul”. *Anais do VII ENABED*. Brasília.

Azevedo, Francisco, and Luís Manuel Brás Bernardino. 2016. “Uma nova visão geoestratégica Na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. A identidade da CPLP no Domínio da Defesa”. *Revista PROELIUM X*, no. 10: 21–42. Lisboa: Academia Militar. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10856/1/03_F.Azevedo_L.Bernardino.pdf.

Bernardino, Luís Manuel Brás. 2008. *Estratégias de Intervenção em África. Uma década de segurança e defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Prefácio.

Bernardino, Luís Manuel Brás. 2011a. “A Segurança Marítima no seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia”. *Revista Nação e Defesa*, no. 128, 5a série: 41–65. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4744/1/NeD128_LuisManuelBrasBernardino.pdf.

Bernardino, Luís Manuel Brás, and José Santos Leal. 2011b. “A Arquitectura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. *IDN*

Cadernos, no. 6. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_6.pdf.

Brasemb Praia. 1990. [OF C n° 00122], 09/04/1990, Praia [para] EXTERIORES/DAF-II, Brasília. 01 p. Relações Cabo Verde-Portugal.

Brasemb Praia. 1992. [OF C n° 0031-00112], 02/04/1992, Praia [para] EXTERIORES/DAF-II, Brasília. 04 p. Brasil e Portugal nos PALOP.

CPLP. 2006. Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa. https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20Dominio%20Defesa.pdf.

CPLP. 2007. Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (com revisões em São Tomé/2001, Brasília/2002, Luanda/2005, Bissau/2006 e Lisboa/2007). https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf

_____. 2012. Normas para a Realização de Exercícios Militares da CPLP. https://cplp.defesa.pt/Normativos/Normas_ExerciciosMilitares_CPLP.pdf.

_____. 2016. Protocolo que Altera o Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa. [https://cplp.defesa.pt/Normativos/20160520_Revisao%20do%20Protocolo%20de%20Cooperacao%20da%20CPLP%20no%20Dominio%20da%20Defesa%20\(pendente\).docx](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20160520_Revisao%20do%20Protocolo%20de%20Cooperacao%20da%20CPLP%20no%20Dominio%20da%20Defesa%20(pendente).docx).

Gerhardt, Tatiana Engel, and Denise Tolfo Silveira (Org.). 2009. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Halliday, Fred. 1999. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

Huntington, Samuel P. 1997. *O Choque de Civilizações e a recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.

Identidade da CPLP no Domínio da Defesa. 2015. 26 de maio. https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf.

MacQueen, Norrie. 2003. "A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guiné-Bissau". *International Peacekeeping* 10, no. 2: 1–26, DOI: 10.1080/714002450. https://www.academia.edu/1362444/A_Community_of_Illusions_Portugal_the_CPLP_and_Peacemaking_in_Guin%C3%A9-Bissau.

Military Balance. 2020. “The Military Balance 2020”. *International Institute for Strategic Studies (IISS)* 120, cap. IX, 444–514.

Minayo, Maria Cecília. 1994. (Org.). *Pesquisa social: Teoria, Método e criatividade*. 19. ed. Rio de Janeiro: Vozes.

Mongiardim, Maria Regina de. 2014. *A nova face da CPLP*. https://www.academia.edu/10284452/A_Nova_face_da_CPLP.

Moreira, Adriano. 1993. Oceano Moreno. *Revista Ciência e Trópico*, vol. 21, 239–51. <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/543/383>.

Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The means to success in World Politics*. Foreign Affairs.

Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa. 2006. 15 de setembro. Praia, Cabo Verde.

Rizzi, Kamilla Raquel. 2014. *O Grande Brasil e os Pequenos Palop: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe*. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica.

Rizzi, Kamilla Raquel, and Isabella Cruzichi. 2017. “A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 2, no. 4: 32–63. <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/79143/47055>.

_____. 2018. “Os Exercícios Felino 2017 e a Cooperação em Defesa e Segurança na CPLP”. *Boletim de Conjuntura Nerint* 3, no. 8. Porto Alegre. <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-de-Conjuntura-v.3-n.8.pdf>.

Seitenfus, Ricardo 2012. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Tavares, Rodrigo, and Luís Brás Bernardino. 2011. “Speaking the language of security: the Commonwealth, the Francophonie and the CPLP in conflict management in Africa”. *Conflict, Security & Development* 11, no. 5: 607–36, DOI: 10.1080/14678802.2011.641771. https://www.academia.edu/1432111/speaking_the_language_of_security_the_commonwealth_the_francophonie_and_the_cplp_in_conflict_management_in_africa.

Visentini, Paulo Fagundes. 2019. “Eixos do poder mundial no século XXI: uma proposta analítica”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 8, no. 15: 9–25. <https://seer.ufrgs.br/austral/>.

NOTAS

1. Como órgãos da Comunidade: a Conferência dos Chefes de Estado e Governo (previsão de se reunirem uma vez a cada dois anos); o Conselho de Ministros (uma vez por ano); o Comitê de Concertação Permanente (que se reúne ordinariamente, em Lisboa, uma vez por mês); e o Secretariado Executivo (principal órgão executivo da Comunidade, responsável pela implementação das deliberações emanadas dos demais órgãos). Em 2002, na 4ª Conferência de Chefes de Estado e Governo da CPLP, em Brasília, foram constituídas, ainda, a Reunião dos Pontos Focais da Cooperação, e as Reuniões Ministeriais. Como sede da CPLP, foi estabelecida a cidade de Lisboa, única capital que tinha presente embaixadas de todos os países signatários da Comunidade.
2. Estes valores tendem a aumentar, a partir das propostas de ampliação das Plataformas Continentais apresentadas na ONU.
3. Sete dos atuais nove Estados-membros de pleno direito da CPLP são países situados no Atlântico (Sul e Norte). No caso do Atlântico, já reconhecido como o mar por excelência da CPLP, e atenta às conhecidas ameaças transnacionais e os focos de instabilidade da região do Golfo da Guiné (com destaque para a pirataria, o tráfico de pessoas e estupefacientes, os fluxos migratórios ilegais, o tráfico de armas) bem como o respetivo impacto nas populações locais, a nova geopolítica dos recursos energéticos do Atlântico Sul alcança uma importância tal que induz a uma nova concertação das seguranças marítimas nacionais. Convém não esquecer que as ameaças no mar têm origem em terra e não no mar, o que obriga a um reforço da cooperação no domínio da segurança e da defesa no seio da Comunidade (Azevedo 2014).
4. Econômico, social, cultural, jurídico e técnico-científico.
5. Educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social.
6. Ver também a Resolução do Conselho de Ministros da CPLP, de 2 de Novembro de 2007, XII CM CPLP/PR.9/2007.
7. Bernardino (2011, 49–50) salienta ainda que “[...] A estratégia da CPLP para os Oceanos rege-se por princípios e objectivos transversais aos demais vetores da cooperação no seio da comunidade, nomeadamente pelos princípios de igualdade soberana dos estados membros; do respeito pela integridade territorial; da promoção do desenvolvimento; e da promoção da cooperação mutuamente vantajosa. Entre os objectivos da comunidade, contam-se propósitos que podem igualmente ser relacionados com a presente estratégia, como a concertação político-diplomática entre Estados-membros, nomeadamente para o reforço da

sua presença na cena internacional e a cooperação em vários domínios, como por exemplo, os da educação, ciência e tecnologia, defesa, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura e desporto”.

8. A CPLP conta com um histórico no domínio da observação eleitoral, tendo realizado missões de observação ao referendo sobre a autodeterminação de Timor-Leste, às eleições para a Assembleia Constituinte e às eleições presidenciais em Timor-Leste (1999, 2001 e 2002); às eleições autárquicas, presidenciais e legislativas em Moçambique (2003 e 2004); às eleições legislativas e presidenciais na Guiné-Bissau (2004 e 2005); às eleições legislativas e presidenciais em São Tomé e Príncipe (2006); às eleições parlamentares (2007) e eleições presidenciais em Timor-Leste (2007 e 2007); às eleições legislativas em Angola (2008); às eleições presidenciais na Guiné-Bissau (2010); às eleições presidenciais, legislativas e para as Assembleias Provinciais em Moçambique (2009); às eleições legislativas (2010) e presidenciais (2011) em São Tomé e Príncipe e às primeira e segunda voltas das eleições presidenciais em Timor-Leste (2012), bem como às legislativas de 2012. A CPLP enviou, também, uma MOE à primeira volta das eleições presidenciais na Guiné-Bissau (2012) e às Eleições Gerais em Angola, em 2012. Realizaram-se, ainda, as MOE-CPLP às eleições gerais na Guiné-Bissau (2014) e à segunda volta das eleições presidenciais (2014). Igualmente, a CPLP acompanhou com uma equipe as Eleições Presidenciais na Guiné Equatorial (2016) e enviou uma MOE às eleições em Angola (2017). Registraram-se, ainda, as MOE-CPLP às eleições gerais na Guiné-Bissau (2014), à segunda volta das eleições presidenciais (2014), às eleições presidenciais, legislativas e para as assembleias provinciais na República de Moçambique (2014) e às eleições legislativas, autárquicas e regionais em São Tomé e Príncipe (2014).
9. Estava dado o mote para a criação do Centro de Análise Estratégica da CPLP (CAE/CPLP).
10. O CAE/CPLP está instituído em sua sede em Maputo, Moçambique, e nos Núcleos Nacionais localizados em cada Estado-membro (Ministérios da Defesa). O CAE é o órgão responsável por promover pesquisas na área da estratégia considerando as necessidades dos países da Comunidade. Ele atua desenvolvendo estudos que viabilizem a atualização e aplicação de doutrinas e procedimentos, no domínio da defesa, de interesse comum dos países. O Centro também criou um arquivo divulgando trabalhos a respeito de suas atividades; outro objetivo importante do CAE/CPLP é habilitar, por meio do conteúdo

obtido a partir de suas pesquisas, entre os Estados-membros, a tomada de posições concertadas nos diversos fóruns internacionais (Estatuto CAE/CPLP, 2015).

11. Os Exercícios militares iniciaram no ano 2000, sendo os dois primeiros realizados em Portugal (o primeiro foi organizado por Portugal), no formato Forças no Terreno (FT), com o objetivo de treinar a atuação conjunta de forças dos países que constituíam a Comunidade. A partir de 2004, deu-se início à rotatividade e, atualmente, os Exercícios são executados com uma periodicidade anual, alternando a versão Exercício na Carta (EC) com a de Forças no Terreno (FT) — no ano em que se realiza na modalidade EC, utiliza-se o cenário a ser aplicado no formato FT do ano seguinte. Segundo normas da CPLP, o Brasil, Angola e Portugal sediam os exercícios do tipo FT e as demais nações, as operações em Carta. A série de Exercícios “Felino” foi criada para regularizar a realização de exercícios militares conjuntos e combinados, incentivando a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados-membros da CPLP, bem como o treinamento para seu uso em Operações de Paz e de Ajuda Humanitária, no quadro da CPLP ou das organizações regionais, sob a égide da Organização das Nações Unidas (Rizzi and Cruzichi 2018, 6).
12. Só assim fazem sentido os Exercícios “Felino”, as iniciativas das Marinhas da CPLP, o quadro normativo da Estratégia da CPLP para os Oceanos, a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa, e fará igualmente sentido a Nova Visão Estratégica da CPLP.

A “IDENTIDADE DA CPLP NO DOMÍNIO DA DEFESA”:
UMA VISÃO AMPLIADA PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA

RESUMO

A principal ideia referente à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é a de ser uma organização internacional que partilha uma matriz comum histórico-cultural-linguística, apostando no desenvolvimento da cultura e da língua portuguesa, e que vem se afirmando no sistema mundial pela adoção de uma inovadora e pragmática visão político-estratégica para a cooperação entre Estados-membros. Visão esta que na área da Defesa torna-se bem evidente com os seguintes conceitos-chave: mares/oceanos; geopolítica/geoestratégia e cooperação/parceria. A presente pesquisa reflete sobre quais as motivações dessa visão geoestratégica da CPLP que resultaram no documento intitulado “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”. Metodologicamente, a pesquisa utiliza a abordagem qualitativa com o método hipotético-dedutivo, classificando-se como descritivo-explicativa aos objetivos. Quanto aos procedimentos, utilizou-se a revisão bibliográfica e análise documental de fontes primárias e secundárias.

Palavras-chave: CPLP; Cooperação Estratégica; Defesa; Concertação Político-Diplomática.

ABSTRACT

The main idea regarding the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) is to be an international organization that shares a common historical-cultural-linguistic matrix, focusing on the development of Portuguese culture and language, and that has been asserting itself in the world system by the adoption of an innovative and pragmatic political-strategic vision for cooperation between Member States. This view that in the area of Defense becomes evident with the key concepts: seas/oceans; geopolitics/geostrategy and cooperation/partnership. The present research ponders about the motivations of this geostrategic vision of CPLP that resulted in the document entitled “CPLP Identity in the Defense Domain”. Methodologically, the research uses the qualitative approach with the hypothetical-deductive method, classifying it as descriptive-explanatory to goals. As for the procedures, bibliographic review and documentary analysis of primary and secondary sources were used.

Keywords: CPLP; Strategic Cooperation; Defense; Political-Diplomatic Consultation.

Recebido em 04/02/2020. Aceito para publicação em 13/05/2020.

A urgência da leitura: *Da guerra*, de Clausewitz, no bloco de notas de Lênin

The urgency of reading: Clausewitz's *On War* on Lenin's Notebook

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 233-254

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75167

ISSN 2358-3932

DELMO OLIVEIRA ARGUELHES
VÁGNER CAMILO ALVES

INTRODUÇÃO

Quando da eclosão da assim chamada *Crise de 1914* — período que vai do assassinato do arquiduque Franz Ferdinand, em 28 de junho, até o início da Grande Guerra de 1914-8—, em 4 de agosto Vladimir Lênin encontrava-se na cidade polonesa de Poronin, à época parte do Império Austro-Húngaro. Preso por doze dias em agosto de 1914, ele foi solto por intercessão do líder social-democrata local, Victor Adler, que enfatizou às autoridades locais a condição de inimigo do tsarismo do prisioneiro. No mês seguinte, Lênin e Nádía Krupskaja mudaram-se para a cidade de Berna, na neutra Suíça (Krausz 2017, 85). Em 1915, Lênin leu *Da guerra*, de Carl von Clausewitz (2010) com grande interesse, copiando e anotando trechos inteiros no bloco de notas, buscando refletir acerca das relações entre guerra e política.

Redigida por Clausewitz entre 1816 e 1830, *Da guerra* é um tratado essencial para o tema. Na nota final, acrescida pelo autor antes de partir para a campanha militar contra o levante polonês de 1830-1, apenas o capítulo 1 do livro I foi considerado concluído (2010, xcv). Clausewitz recusava-se a pensar a atividade bélica como conjunto de técnicas — geométricas e matemáticas, exatas —, ou mesmo como uma ciência, e sim como algo que remetia à arte, na medida que a criação e inspiração tem papel essencial na condução das operações militares. Neste símile, Clausewitz

Delmo Oliveira Arguelhes – Doutor em História das Ideias (UnB, 2008). Professor do Programa de Mestrado em Ciência Política da UniEURO. Pesquisador pós doutoral do INEST/UFF.

Vágner Camilo Alves – Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ (2005) e professor associado do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

pretendia negar caráter de certeza à guerra impresso por alguns autores dos oitocentos, como Henri Jomini e principalmente Heinrich von Bülow. Do mesmo modo, no livro I, Clausewitz compara os conceitos “guerra” e “jogo”, à medida que ambos são resultantes das interações de antagonistas, somadas à intervenção do acaso. No entanto, o general prussiano reiterou o caráter solene da atividade bélica, pois a guerra é um meio sério para atingir um fim sério (2010, 26). Nesse sentido, de acordo com o raciocínio de Clausewitz, a metáfora encontraria o limite final, apartando os dois conceitos. A guerra não seria um jogo, mas sim uma competição.

Entretanto, jogo e competição não são conceitos antitéticos. A competição está contida no jogo. Johan Huizinga (2008) expôs a tese de que o ato de jogar não é um elemento presente na cultura, mas sim é um elemento constituinte da cultura. O uso do genitivo não é fortuito. A precisão dessa construção frasal decorre do caráter de fundamento que a estrutura lúdica possui na formação da cultura (2008, vi). Uma das evidências para tal assertiva é a observação empírica que crianças e animais lutam “de brincadeira”,¹ sob regras livremente consentidas e experimentando um grande prazer nessa atividade (2008, 101); essas são características principais do jogo, segundo Huizinga. Ao contrário do que pressupunha Clausewitz, o fenômeno “jogo” também comporta a seriedade, apesar da seriedade excluir o mero jogo. Portanto, este conceito é mais abrangente do que aquele; assim como a competição. A palavra grega para competição solene, *αγών*, é raiz do adjetivo *agonístico*, qualidade essencial do combate. Parafraseando Clausewitz, apesar da competição ser um meio sério para objetivos sérios, outrossim está contida no conjunto maior, o jogo. As metáforas “guerra como jogo” e “jogo como guerra” são quase tão antigas quanto a origem da escrita.

Após a morte de Clausewitz, em 1831, a viúva deste dedicou-se à impressão de todos os escritos do marido. Em vida ele havia publicado tão-somente dois artigos, sob pseudônimo. Entre 1832 e 1837 foram lançados dez volumes, sob o título *Hinterlassene Werke des Generals Carl von Clausewitz über Krieg und Kriegführung*. O tratado *Vom Kriige (Da guerra)* ocupa os três primeiros volumes da obra. A partir da vitória germânica na Guerra Franco Prussiana (1870-1), *Da guerra* alcançou fama para além das paredes do Estado Maior Geral do nascente império alemão.

Durante a estada na Suíça, Vladímir Lênin empreendeu grande esforço para compreender o mundo em violenta transformação, ao mesmo tempo que tentou — com grandes dificuldades — coordenar à distância as tarefas dos bolcheviques em São Petersburgo. Em 1915, Lênin leu *Da guerra* com grande interesse, tentando extrair dali algumas diretrizes para a luta revolucionária. As notas de Lênin sobre Clausewitz foram publicadas em

Moscú, ainda nos anos 1920, sendo traduzidas para o francês e o inglês nas décadas seguintes. O objetivo principal deste artigo é justamente estudar os conceitos clausewitzianos — lidos, anotados e interpretados por Lênin durante o exílio suíço. Faremos, a seguir, uma breve exposição do pensamento de Clausewitz, no tocante à guerra, seguido da descrição e análise das notas de Lênin, indicando confluências e divergências entre ambos.

A GUERRA É UM CAMALEÃO

Mesmo inacabado e publicado postumamente pela viúva do autor, *Da guerra* atesta um fôlego teórico gigantesco. Diversamente do descrito em outras obras até então, a guerra não seria uma atividade humana sobre massa inerte, unidirecional. É a colisão de duas forças vivas, donde fica estabelecido que o comportamento do *outro* é um dado fundamental (Clausewitz 2010, 11). O autor lança três definições acerca do fenômeno guerra: a) um duelo na mais vasta escala; b) um ato de violência com o intuito de submeter o adversário à própria vontade; e c) a continuação das relações políticas por outros meios (2010, 7; 27). A última — conhecida como o *dictum* — é a definição mais notória de Clausewitz, alvo de muitas críticas injustificadas. Injustificadas por não atingirem o cerne da definição.

O desarmamento do adversário, em Clausewitz, é o objetivo último da ação militar. Apenas através desse expediente pode-se obter a vitória no campo de combate, tornando possível a imposição da vontade sobre o inimigo. Invasão e ocupação de territórios e destruição das forças concorrentes não passam de meios para desarmar o oponente (Clausewitz 2010, 8).

Para que o adversário se submeta à nossa vontade, é preciso colocá-lo numa situação mais desfavorável do que o sacrifício que lhe exigimos. Todavia, a desvantagem não deve naturalmente ser transitória ou, pelo menos, aparentá-lo; caso contrário, o adversário esperaria um momento mais favorável e não cederia. Por conseguinte, qualquer mudança de situação que o arrasta no prosseguimento da atividade da guerra deve, pelo menos em teoria, conduzir a uma situação ainda mais desfavorável. A pior das situações para um beligerante é aquela em que este se encontra completamente desarmado (Clausewitz 2010, 10).

Portanto, mais do que a simples exibição de força, o objetivo da guerra é coagir o antagonista de que as exigências impostas são o mal menor em relação ao que está acontecendo e ao que pode ainda acontecer.

O *dictum* de Clausewitz, nomeado por Raymond Aron como *formule* (1986a, 12; 158ss), parte simplesmente da constatação que, dentre os mais variados caminhos para se atingir os objetivos nacionais, a guerra é um dos

elementos presentes. O Homem de Estado pode usar relações diplomáticas, relações comerciais, investimento em educação, ciência e tecnologia ou a guerra,² objetivando as metas previamente estabelecidas. Para se escolher esse ou aquele caminho, o Homem de Estado optaria pelos meios mais adequados aos objetivos. Ao contrário do entendimento rasteiro dos críticos, o general prussiano não afirmou que a política estatal deva ser violenta. Quase que diametralmente oposto, Clausewitz deixa bem claro no *dictum* a necessidade da preeminência dos objetivos políticos sobre a atividade guerreira. Mesmo na era nuclear, o *dictum* não perde a validade. Cálculos estratégicos jamais poderão suplantar, ou ignorar, os objetivos políticos, principalmente quando se depara com a possibilidade de destruição total. Inversamente a isso, o *dictum* é ainda mais necessário quando se coloca a questão nuclear nas considerações geopolíticas. Importante notar também que Clausewitz nunca afirmou que a natureza da guerra é racional; não existe qualquer base para se sustentar tal assertiva. Normativamente, ele demonstra que, em um Estado minimamente organizado, a decisão de declarar guerra deve ser ponderada com o máximo de atenção e reflexão — considerando do primeiro ao último passo (Clausewitz 2010, 836) —, pois, conforme afirmação do mesmo autor, a guerra é o reino do perigo, além de ser — insistimos mais uma vez — um instrumento político.

O labirinto que se descortina a partir do recontro está expresso nas ações recíprocas³ de Clausewitz. Estas se estabelecem como ações inter-subjetivas, tanto no plano tático quanto no estratégico. Por definição, tática é a arte de ordenar um exército para a batalha, de modo a enganar, ou surpreender, o adversário. Tal composição se dá pela disposição da força combatente em campo, como também pela ordem de entrada em batalha. A boa tática é aquela que o antagonista só percebe quando não há mais tempo hábil para executar qualquer contramedida. A estratégia, por sua vez, é a arte de combinar vários recontros de modo a vencer a guerra, ou seja, objetivando impor a própria vontade sobre o adversário, desarmando-o. Clausewitz sintetizou os dois fundamentos num artigo anônimo — para evitar represálias — no nono número da revista *Neue Bellona* (1805): “A tática constitui a teoria do emprego das forças armadas na batalha; a estratégia compõe a teoria do emprego da batalha para o objetivo da guerra” (*apud* Paret 2001, 263). O objetivo de uma guerra não é a conquista de território nem a destruição das forças oponentes. Ambos se constituem, no máximo, como meios de vencer o conflito.

A primeira ação recíproca de Clausewitz é o uso ilimitado da força, o que não significa o uso irracional ou desmedido.

Se a guerra é um ato de violência, também a sensibilidade necessariamente fará parte dela. Ainda que a guerra não provenha desta,

incide, todavia, mais ou menos, sobre ela, e este mais ou menos não depende do grau de civilização, mas sim da importância e persistência dos interesses inimigos. [...]

A invenção da pólvora e os incessantes progressos no desenvolvimento das armas de fogo demonstram, por si, que, de fato, a tendência para destruir o inimigo, inerente ao conceito de guerra, não foi de modo nenhum entravada ou reprimida pelo progresso da civilização.

Repetimos, pois, a nossa afirmação: a guerra é um ato de violência e não há nenhum limite para a manifestação dessa violência. Cada um dos adversários executa a lei do outro, de onde resulta uma ação recíproca, que, enquanto conceito, deve ir aos extremos. Tal é a primeira ação recíproca e o primeiro extremo que se nos deparam (2010, 9–10).

A falta de limites para a manifestação da violência não implica necessariamente no cancelamento de qualquer vestígio de civilização. Mostra apenas que, se um antagonista traça limites, este fica em desvantagem. Basta que o adversário ultrapasse os mesmos limites para atingir a vitória. Entretanto, tal ato não pode ser feito sem planejamento ou inteligência. Mesmo que, num caso extremo, dois exércitos combatam-se sem uma animosidade prévia recíproca, esta, ao longo dos recontros, surgirá. O sentimento hostil anima as forças em luta, iniciando o movimento.

A segunda ação recíproca ocorre no recontro propriamente dito. Ações e reações contínuas de ambos os lados em combate subvertem o planejamento. Cada exército encontra-se preso ao adversário, numa teia ativa e reativa. “Eu não sou dono de mim próprio, visto ele [o adversário] me ditar as suas leis, assim como eu lhe dito as minhas” (Clausewitz 2010, 11). É impossível determinar com antecedência o resultado da batalha. A colisão de forças vivas, contida no recontro, desenha um quadro complexo de medidas e contramedidas. O planejamento de combate leva um comandante a imaginar e projetar a imaginação do outro, e vice-versa. As hostilidades conduzem a iniciativas, ações e reações; reavaliações, manutenções e modificações dos planos originais. Este planejamento é um ato intersubjetivo por excelência, onde o comandante coloca-se no lugar do outro, de modo a adivinhar-lhe as intenções; as projeções destas alimentarão o planejamento para o embate. As interações do recontro prendem os comandantes num labirinto mútuo. A reciprocidade dessa ação assenta-se no fato que o comandante adversário fará a mesma operação mental. Tal mudança de perspectivas deve necessariamente ser levada em consideração no exercício prospectivo, mesmo com o risco de projetar permutas *ad infinitum*.

A terceira ação recíproca de Clausewitz recai na continuidade da avaliação constante do comportamento do outro, e nos próprios objetivos.

Se se quer vencer o adversário, deve-se proporcionar o esforço à sua força de resistência. Esta é o produto de dois fatores inseparáveis: *a extensão de meios de que dispõe o adversário e a firmeza de sua vontade*. [...]

Supondo que a nossa estimativa sobre o poder de resistência do inimigo se ajusta mais ou menos à realidade, podemos então adequar proporcionalmente os nossos esforços a tal poder, intensificando-os de modo a assegurar o nosso predomínio [...]. [O] adversário atua de maneira idêntica; de onde resulta uma nova competição que, em teoria pura, implica uma vez mais um impulso para os extremos (2010, 11).

Assim, o grau de indefinição de um recontro ou de uma campanha militar fica delineado no campo ideal. O movimento para superar o adversário sempre impele todos os lados ao extremo, unindo intenção hostil e planejamento. Essas três ações, portanto, constituem uma tríade. A primeira ação recíproca, o uso ilimitado da força, a despeito do grau de civilização dos povos em luta, corresponde à população e à violência originária da ação bélica. A segunda ação recíproca, o labirinto tático traçado pelos exércitos em luta, o qual enreda os próprios construtores, está ligada às forças de combate. Finalmente, a terceira ação recíproca, ligada à extensão dos meios disponíveis e à firmeza da força de vontade em atingir o objetivo, é a responsabilidade do governo.

Apesar de todos os exemplos, as ações recíprocas de Clausewitz desenvolvem-se no campo ideal. Na prática, a contenção dos atos bélicos advém, então, da esfera política, onde retomamos o *dictum*. A obstinação em perseguir um objetivo militar é proporcional à importância política do mesmo (Clausewitz 2010, 17–8). Em seguida, há o conhecimento imperfeito da situação (Clausewitz 2010, 22). Na melhor das hipóteses, o comandante das tropas conhece apenas a própria situação — se, por acaso, não tiver o hábito de punir mensageiros por más notícias. Assim, em determinados momentos, o combate pode ser substituído por tréguas tácitas momentâneas, objetivando a disponibilidade de informações suplementares ou ocasiões mais propícias. Haverá a tendência ao extremo, no entanto, se as autoridades políticas em conflito conferirem importância máxima ao objetivo.

As ações recíprocas já são suficientes, por si mesmas, para pontuar o grau de indefinição da atividade guerreira. No entanto, Clausewitz introduz um conceito que não pode deixar de ser considerado: o acaso, chamado por ele de *fricção*. “Na guerra, tudo é muito simples, mas a coisa mais sim-

ples é difícil. As dificuldades acumulam-se e levam a uma fricção da qual ninguém faz corretamente ideia se não viu a guerra” (Clausewitz 2010, 83). Se a vida cotidiana é marcada por imprevistos, em um combate, tais eventos se multiplicam exponencialmente. A fricção em Clausewitz funciona como a figura da *Roda da Fortuna* medieval. Enquanto na Antiguidade concebia-se a Fortuna como uma deusa, a qual sorria e favorecia a quem soubesse seduzi-la, os medievais imaginavam uma roda que girava aleatoriamente, distribuindo benesses ou desgraças sem qualquer padrão definido. Acreditamos que esta imagem é aquela a que devemos recorrer ao tratarmos da fricção em Clausewitz. A única certeza de que se dispõe é que acontecerá seguidas vezes durante a campanha militar, ajudando ou prejudicando as forças em combate. O remédio para tal espectro é o treinamento rigoroso dos soldados (Clausewitz 2010, 87), no sentido de desenvolvimento pleno das capacidades, como porta de entrada para o imprevisto no sentido positivo: saber adaptar-se diante das situações não esperadas.

O fenômeno bélico, em Clausewitz, se apoia num tripé: povo, exército e Estado.

A guerra, então, não é apenas um verdadeiro camaleão, que modifica um pouco a sua natureza em cada caso concreto, mas é também, como fenômeno de conjunto e relativamente às tendências que nela predominam, uma surpreendente *trindade* [grifo nosso] em que se encontra, antes de mais nada, a violência original do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural; depois, o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre atividade da alma; e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política por via da qual ela pertence à razão pura (2010, 30).

Clausewitz pôde testemunhar, em seu breve tempo de vida, a característica mutante da guerra. Quando do seu alistamento, em 1792, o exército prussiano ainda estava submetido às táticas e às ordens de batalha da Europa seiscentista e setecentista, da Guerra dos Trinta Anos (1618-48) à Guerra dos Sete Anos (1756-63). Na Batalha de Iena (1806), entretanto, Napoleão destruiu o exército prussiano num único dia — destroçando-o enquanto os dedicados prussianos tentavam manobrar segundo os manuais militares tradicionais. Em 1815, durante a batalha de Waterloo, muitos princípios militares, antes tidos como basilares, já haviam caído por terra. As lições táticas aprendidas durante a Guerra Franco-Prussiana (1870-1) não se aplicavam à Grande Guerra de 1914-18. A dinâmica da guerra de trincheiras de 1914-18 não se repetiu na Segunda Guerra Mundial (1939-45). A forma de guerra total não foi mais praticada após 1945. A guerra é

um camaleão. Mesmo assim, apesar de *aparecer* e *parecer* distinto a cada momento histórico — no sentido preciso de manifestação heideggeriana —, o fenômeno guerra permanece.⁴

Logo, o fenômeno se revela na totalidade; a mera manifestação e correlatos não passam ou de distorções do ente, ou tão somente uma superfície mutável ao longo do eixo diacrônico. Se a guerra é um camaleão, ela se manifesta dos mais diversos modos, porém mantém características próprias, que podem se revelar em si mesmas, fenomenologicamente. A trindade faz parte do fenômeno “guerra”. A trindade clausewitziana atribui ao povo o ódio e a animosidade, ao exército as possibilidades e o acaso, e ao governo os objetivos políticos. Raymond Aron sintetiza tal trindade em “violência original, livre atividade da alma, entendimento político” (1986a, 235). As ações recíprocas de Clausewitz correspondem respectivamente à trindade. A guerra se revela em si mesma numa colisão sincrônica de trindades (Waldman 2009, 338).

Os três elementos da trindade, no entanto, não se constituem de modo estático, nem hierárquico.

A teoria que pretendesse pôr de parte alguma delas [das três tendências da trindade], ou que estabelecesse entre elas uma relação arbitrária, incorreria imediatamente numa tal contradição com a realidade que, só por essa razão, seria preciso considerá-la como nula.

O problema consiste, portanto, em manter a teoria no meio dessas três tendências, como que em suspensão entre três centros de atração (Clausewitz 2010, 30).

O conceito aqui apresentado guarda riqueza ímpar, e estas linhas introdutórias não podem, nem mesmo aspiram a esgotar o assunto. A trindade constitui um problema para os leitores de Clausewitz. Não é um problema por ser algum tipo de barreira intransponível ou completamente opaca a qualquer tentativa de interpretação. É justamente o oposto. Constitui um problema por ser um elemento aberto o bastante para permitir estudos e reinterpretações. Se um dos critérios essenciais para uma obra ser considerada clássica for a capacidade de sustentar diálogos, ao longo de incontáveis gerações, então *Vom Kriege* passou no teste com louvor.

TRAJETÓRIAS DO TETRADKA

O bloco de anotações de Lênin referente à leitura de *Vom Kriege*, *Leninskaya Tetradka* (Caderno de Lênin) está depositado, sob o número 18.674, nos Arquivos do Instituto Lênin, em Moscou. Publicado pela

primeira vez no jornal *Pravda*, em 1923, foi editado por A. S. Bubnov, A. Toporkov, S. Ioffe, D. Rozenberg e V. Sidorenko. O prefácio foi redigido por A. S. Bubnov, e as notas explicativas escritas por A. Toporkov. Depois, a partir de 1930, essa edição foi republicada na antologia *Leninskii sbornik* (coletânea leninista), sob a edição geral de V. V. Adoratskii, V. M. Molotov e M. A. Savel'ev. A tradução para a língua francesa (Lênin 1945) manteve as notas explicativas. A tradução para a língua inglesa (Lênin 1977) manteve tanto as notas quanto o prefácio da edição original (Davis e Kohn 1977, 188; Kipp 1992, 81; Lênin 1945, 47; Aron 1986b, 59).

Lênin recebeu a primeira edição de *Vom Kriege*, em três volumes, das mãos de S. I. Gusev, militante bolchevique e antigo editor de uma enciclopédia militar. Na década anterior, Gusev esteve em contato com oficiais do generalato tsarista, encarregados da reforma do exército, após o desastre da Guerra Russo-Japonesa de 1905 (Kipp 1992, 68). Segundo Josef Stalin, Lênin teria lido Clausewitz tão somente pelo interesse na relação entre guerra e política, mas tal assertiva é tão rasa que se torna um truísmo (Davis e Kohn 1977, 189). Lênin buscava, dentre outras coisas, uma revisão radical do pensamento marxista acerca da guerra (Kipp 1992, 69). Sendo tal o pensamento holístico por princípio, o tema “guerra” só pode ser encaixado na narrativa após vários reparos. Como explicar o fracasso da II Internacional diante da Grande Guerra de 1914-18? Devemos sublinhar que a “solidariedade e internacionalismo” proletários foram suplantados pelos discursos nacionalistas locais, e a Trindade de Clausewitz explica de modo mais acurado tal mecanismo. Lênin passou a classificar as guerras pelo caráter político de cada força em luta. Foi assim que classificou a Grande Guerra como conflito imperialista. O objetivo ulterior da vanguarda revolucionária, portanto, seria converter tal conflito em guerra civil (Kipp 1992, 69). Ou seja, uma luta de classes continental, dos proletários contra a burguesia capitalista. Se a revolução, conforme projetava Marx, não nasceu de uma profunda crise econômica, poderia surgir de crise política, no meio de uma guerra generalizada.

No *Tetradka*, Lênin transcreveu trechos de 23 capítulos de sete livros de *Vom Kriege*. O único livro do qual ele não citou nenhum capítulo foi o IV, “O recontro”, o qual trata da batalha em si, a partir dos desdobramentos operacionais. Os capítulos citados — precedidos dos livros em algarismos romanos — foram: O que é a guerra? (I, 1); O fim e os meios na guerra (I, 2); Acerca da teoria da guerra (II, 2); Arte da guerra ou ciência da guerra (II, 3); A propósito dos exemplos (II, 6); A virtude guerreira do exército (III, 5); A intrepidez (III, 6); A relação de força (V, 3); A relação das armas (V, 4); Caráter da defesa estratégica (VI, 5); Extensão dos meios de defesa (VI, 6); Métodos de resistência (VI, 8); Defesa em montanha (con-

tinuação) (VI, 16); A defesa dos riachos e rios (VI, 18); Chave de país (VI, 23); Defesa de um teatro de guerra (continuação) (VI, 28); A defesa de um teatro de guerra quando não se procura a decisão (VI, 30); Natureza do ataque estratégico (VII, 2); Acerca dos objetivos do ataque estratégico (VII, 3); Guerra absoluta e guerra real (VIII, 2); Acerca da coesão interna da guerra e da grandeza do objetivo de guerra e dos esforços a fornecer (VIII, 3); Definição mais precisa do objetivo da guerra (continuação) (VIII, 5); Influência do objetivo político sobre o propósito militar e A guerra é um instrumento da política (VIII, 6) (Lênin 1945, 49–78).

Bubnov chama a atenção para algo crucial. O *Tetradka* não é um simples resumo do livro de Clausewitz, mas sim a indicação da leitura e interpretação que Lênin fez a partir da obra original, buscando caminhos e indicações para problemas práticos que se colocavam naquela época (1977, 193–4). Várias passagens foram acompanhadas pela sigla latina N. B. (*nota bene*), “perceba”, “preste atenção” (Davis e Kohn 1977, 188); uma convenção clássica para anotações nas margens das páginas. Os comentários começam no §24 do capítulo 1, do primeiro livro: “A guerra é uma simples continuação da política por outros meios”. Não há excertos, nem observações sobre o caráter intersubjetivo da guerra, da colisão de forças vivas (segunda ação recíproca, §4 do capítulo 1). Lênin começa com o *dictum*, incluindo a parte onde Clausewitz afirma ser impróprio pensar o meio (a guerra) independente do fim (a intenção política).

A primeira *nota bene* aparece após a citação do §25 do capítulo 1, “Diversidade da natureza das guerras”. A passagem de Clausewitz, copiada por Lênin, afirma o seguinte:

Quanto mais grandiosos e poderosos forem os motivos da guerra, quanto mais afetarem a própria existência da nação, quanto mais violenta for a tensão que precede a guerra, tanto mais a guerra *será* conforme à sua forma abstrata; e quanto mais ela procurar a destruição do inimigo, quanto mais a finalidade militar e os objetivos políticos coincidirem, tanto mais a guerra *parecerá* puramente militar e menos política. Mas, quanto mais fracos forem os motivos e a tensão, tanto mais a tendência natural do elemento de guerra, a tendência para a violência, coincidirá com as exigências políticas, e tanto mais a guerra se afastará da sua tendência natural, mais se aprofundará a diferença entre o desígnio político e a finalidade de uma guerra ideal, e mais a guerra parecerá tornar-se política [grifos nossos] (2010, 28).

A nota de Lênin, acompanhada de um N. B., na sequência imediata no *Tetradka*:

A aparência ainda não é realidade. Quanto mais uma guerra parecer “militar”, mais profundamente será política; a guerra mais “po-

lítica” parece ser menos profundamente política do que realmente é (Lênin 1945, 51; 1977, 196).⁵

Qualquer guerra é política, conforme conclusão de Clausewitz, referendada por Lênin. Porém, aqui vemos o intercâmbio entre *fenômeno* e *aparência*, no sentido heideggeriano dos termos, o que conduz ao fato de a guerra ser um camaleão (Clausewitz 2010, 30; Lênin 1945, 52; 1977, 196–7). A diferença de gradação entre a guerra real e a abstrata resulta do envolvimento da trindade no conflito. Lênin percebe que não há modulação em termos políticos, já que todas as guerras são políticas, mesmo que não *apareçam* como tal ou *pareçam* ser puramente militares. A variável aí é justamente a intensidade: a guerra absoluta, no extremo, leva a trindade igualmente em tal direção, enquanto a moderação da guerra real coloca limites nas ações recíprocas. A trindade, desenvolvimento imediato desse argumento clausewitziano, merece outra *nota bene*, desta vez para a citação direta. “O primeiro desses três aspectos interessa particularmente ao povo, o segundo, ao comandante e ao seu exército, e o terceiro importa sobretudo ao governo.” (Clausewitz 2010, 30).

O comentário subsequente, no entanto, aparece com ênfases distintas, conforme a tradução:

Esta é uma observação muito apropriada a respeito da *alma* política, essência ou conteúdo da guerra, em oposição à sua aparência “popular”. (Lênin 1977, 197).

Muito justo sobre a *alma* política, todo o conteúdo das guerras; e a exterioridade, do “povo”! (Lênin 1945, 52).

A versão de Davis e Kohn, mais sucinta e, aparentemente, mais árida, denota um comentário sóbrio, sem maiores desdobramentos. A versão francesa, de Friedl, por outro lado, quer indicar uma ênfase acentuada, ou, no sentido quase oposto, talvez possível ironia, sugerida pelo sinal de exclamação. O contexto do *Tetradka* não nos permite concluir pela última opção. Ao contrário, a exclamação poderia indicar surpresa ou uma reafirmação do conteúdo. Raymond Aron, entretanto, prefere acreditar na existência de tal ironia:

A seu ver [Lênin], a política constitui o essencial, o sentido profundo da guerra. Também, quando recopia em seu caderno a definição trinitária (§28), uma anotação na margem *mostra o esquerdismo da interpretação* (grifo nosso). Com efeito, escreve: [“]muito justo para a *alma política*, a *essência*, o *conteúdo da guerra* e o *elemento popular*, *exterior*. [”] (grifado no original). Clausewitz não pensava em nada semelhante, mas Lênin conseguia, por meio desta via, reduzir a uma

simples aparência (ou a um fenômeno superficial) a paixão dos povos, a adesão das massas à guerra. (Aron 1986b, 60)

Aron considerou uma leitura “esquerdista” — sem explicitar o motivo de tal classificação — a vontade e o cálculo políticos da trindade como elementos interiores, a *alma* da guerra, e a hostilidade popular como a manifestação exterior, e, mais ainda, interior e exterior em oposição um ao outro. No entanto, Clausewitz deixa bem claro que não há: a) uma relação arbitrária entre as três tendências, e b) não é possível considerar qualquer uma delas isoladamente, sem o conjunto, mesmo que as três possam variar, cada uma, de grandeza. A teoria da guerra fica em suspensão entre os elementos da trindade (2010, 30). Lênin tão somente concluiu que a animosidade popular se manifesta exteriormente, enquanto o cálculo tático-estratégico e a avaliação política manifestam-se internamente, como um assunto de Estado. Talvez o reparo que se possa fazer à avaliação de Lênin é que os exércitos em marcha não deixam de ser uma manifestação exterior — e por demais concreta — da trindade guerreira. Contudo, ainda não conseguimos enxergar aqui o viés “esquerdista” da interpretação.

O *Tetradka* segue com o segundo capítulo do livro 1, “Os fins e os meios na guerra”. Neste capítulo, Clausewitz afirma que, se o objetivo da guerra é desarmar o inimigo, tal expediente é atingido através de três pontos do antagonista (os quais correspondem diretamente à Trindade): forças militares, território e a vontade do inimigo (2010, 31ss). As forças militares adversárias têm que ser destruídas e o território, conquistado, Lênin resumiu, como o caminho para quebrar a vontade do inimigo e, assim, o forçar a assinar a paz (1945, 53; 1977, 197), o que justamente Clausewitz concluiu no seguimento do capítulo. Do outro lado, o país invadido também pode mobilizar povo e território contra o invasor. Mesmo uma derrota honrada pode, no futuro, abrir caminho para a insurreição (Lênin 1945, 57–8; 1977, 200). Um simples habitante não influencia mais a zona de batalha do que uma gota num oceano, mas o povo, como um todo, pode pender a balança, mesmo se não houver dinâmicas de insurreição (Lênin 1945, 59; 1977, 201).

A *Chave de País*, conceito usual dos defensores da dita ciência militar, seria a região “sem o domínio da qual jamais se cometerá a imprudência de penetrar no país” (Clausewitz 2010, 633). Clausewitz critica tal concepção em *Vom Kriege*, argumentando que, para além dos cálculos matemáticos e geométricos, tal chave é muito mais uma figura retórica (2010, 637). Lênin acompanha tal argumentação, citando outra passagem que “a melhor chave de país reside no exército inimigo” (Lênin 1945, 61; 1977, 202). Afinal, guerra e jogo são atividades análogas, e o labirinto estratégico construído pelas forças em choque demonstra tal assertiva (Lênin 1945, 64; 1977, 204).

Nesta seção, o que atraiu muito da nossa atenção foi uma ausência. Não há referência direta ao capítulo 26 do Livro VI, “O armamento do povo”. Tal capítulo consiste, em síntese, em um país invadido — portanto, lutando defensivamente — por uma potência estrangeira mobilizar a população civil para atuar como *partisans*, os quais combaterão atrás das linhas inimigas (2010, 669ss). O exército de *partisans* opera nos princípios da assim chamada *petit guerre* ou *guerrilla* — objeto de várias preleções e aulas proferidas por Clausewitz na Escola Geral de Guerra de Berlim, a *Allgemeine Kriegesschule*, em 1810-11 —, usando a tática do “bater e correr”, ou seja, ataques relâmpagos ou atos de sabotagem contra as tropas invasoras e dispersão imediata, confundindo-se com os demais civis — estes encarregados de fornecer proteção e abrigo aos soldados irregulares. É flexível o bastante para dificultar a repressão, porém tem a capacidade de desferir golpes consideráveis no adversário, se espalhando como um incêndio no campo (Clausewitz 2010, 670). Tal expediente, no entanto, deve ser utilizado em conjunto com um exército permanente, mantendo a pressão e tomando a iniciativa diante do antagonista.

“O armamento do povo”, desde o início, mostrou-se um capítulo problemático. Clausewitz o iniciou na defensiva, afirmando que, se os detratores enxergavam esse expediente como algo perigoso e revolucionário, ele evitaria descrever os aspectos políticos e trataria tão somente dos operacionais. Por mais de um século, tal capítulo foi suprimido das edições organizadas pelo Estado Maior prussiano — e posteriormente o alemão — e dos demais congêneres europeus (Aron 1986b, 91-2). A ausência de tal capítulo no *Tetradka*, portanto, é gritante. A presença desse capítulo em *Vom Kriege* não é fortuita. Clausewitz, além das palestras proferidas acerca da resistência espanhola, ainda tinha em mente o édito prussiano sobre o *Landsturm*, a milícia popular, de 21 de abril de 1813. Era convocação — surpreendentemente assinada pelo próprio rei da Prússia, algo inédito até então — à população para resistir à invasão estrangeira, leia-se, no caso, francesa.

Todo cidadão — assim como consta no édito real prussiano de abril de 1813 — está obrigado a oferecer resistência ao inimigo invasor por meio de armas de toda a espécie. São expressamente recomendados (no §43) machados, forcados, foices e espingardas de caça. Todo cidadão prussiano está obrigado a não obedecer a *nenhuma* ordem do inimigo, e sim a prejudicá-lo por todos os meios que puder empregar. Mesmo se o inimigo quiser restabelecer a ordem pública, a ninguém lhe é permitido obedecer, pois com isso ficam facilitadas ao inimigo suas operações militares. Consta expressamente que “desordens de corjas desenfreadas” são menos nocivas do que uma situação em que o inimigo possa dispor livremente de todas as suas

tropas. São asseguradas represálias e ações de terror para a proteção do *partisan* e com elas se ameaça o inimigo. Em suma: tem-se aqui uma *Magna Carta* do *partisan*. Em três trechos — na introdução e nos §§ 8 e 52 — faz-se referência direta à Espanha e a sua guerrilha como “modelo e exemplo”. O combate é justificado como um combate em legítima defesa, “a qual consagra todos os meios” (§ 7), inclusive o desencadeamento da total desordem (Schmitt 2009, 192).

Este texto impressionante, no entanto, teve vida efêmera e foi revogado em menos de três meses, em 17 de julho de 1813. As motivações para tanto são bem claras, e explicam, inclusive, as reservas de Clausewitz ao iniciar o capítulo. Um decreto dessa espécie poderia permitir uma leitura radical, fornecendo a justificativa para que massas revoltadas com os governantes pudessem considerar estes como “invasores inimigos”, “traidores da nação”, ou até “maus cidadãos”. Assim o diploma legal poderia ser interpretado como uma autorização para a sedição.

O que não ficou claro é o motivo que levou Lênin a não comentar diretamente tal parte, justamente a mais revolucionária, em termos políticos, do tratado. Nos capítulos anteriores, dentro do Livro VI (a defesa), há menções tanto à resistência da população, quanto à possibilidade de sublevação geral no território ocupado, com comentários de Lênin. Isso faz a ausência dos excertos e comentários diretos sobre o “Armamento do povo” ainda mais eloquente. Carl Schmitt cita um artigo de Lênin publicado na revista russa *O proletário*, em 1906, intitulado *Partisanenkampf* (o combate *partisan*), colocando o tipo como personagem importante nas guerras civis nacionais e internacionais. Este seria um “eficiente instrumento da liderança central do partido comunista” (Schmitt 2009, 198). A guerra *partisan* é basilar para fazer a revolução comunista em todos os países do mundo. “[O] que serve a este objetivo é bom e justo” (Schmitt 2009, 199). O artigo também sugere dois tipos de *partisan*: os combatentes pela paz e heróis gloriosos, conduzidos pelo partido; e a corja de canalhas e inimigos da humanidade que se recusam a se submeter ao controle do partido (Schmitt 2009, 199). É curioso notar, para além das conclusões óbvias na superfície de tal assertiva, que os combatentes pela paz se encaixam na trindade, atuando como braço armado do Partido.

Na parte dedicada ao terceiro tomo de *Vom Kriege*, Lênin se debruça no capítulo 2 do livro VIII, “Guerra absoluta e guerra real”. Nos excertos copiados, consta que, até o século XVIII, a guerra era um problema exclusivo dos governantes, e o povo participava de maneira lateral. Boa parte das guerras surgiam como indignação mútua, e ambos os lados se preparavam buscando proteção, ocasionalmente desferindo um golpe pretensamente

decisivo. Lênin comenta, ao longo de tal assertiva: “todas as guerras eram tais que ambos os lados apenas se defendiam.” Então, “sob Bonaparte a guerra atinge sua característica absoluta” (1945, 66; 1977, 206). Lênin chama a atenção, além do período transcrito, com vários *nota bene* e anotações laterais, para o argumento clausewitziano da inclusão da população inteira na guerra. A guerra absoluta depende, também, das massas (1945, 68; 1977, 207). Uma teoria acerca da guerra, que se pretenda séria, tem que levar em conta todas as peculiaridades, que se desdobram ao longo do eixo sincrônico, e não, como muitos autores fazem, descartar como anomalia tudo aquilo que não se encaixasse no próprio arrazoado teórico.

Sendo a guerra “apenas uma parte das relações políticas e, por conseguinte, de modo algum independente” (Clausewitz 2010, 870), essa é causada apenas pelas relações políticas entre os povos (Lênin 1945, 71; 1977, 209). A guerra, apesar de possuidora de uma gramática própria, não tem uma lógica distinta; é tão somente a parte de um todo. Este conjunto é a esfera política (Lênin 1945, 72; 1977, 210). Assim, mesmo num cenário de guerra absoluta, a subordinação do ponto de vista político ao militar seria um contrassenso, tão somente porque a “política cria a guerra” (Clausewitz 2010, 873; Lênin 1945, 74; 1977, 212), e a guerra é um instrumento da política e não o inverso. A condução da guerra pode até marcar a substituição da pena pela espada, mas não suspende as próprias regras (Lênin 1945, 77; 1977, 214).

Há uma interpretação majoritária acerca do conceito *guerra absoluta*, em Clausewitz, onde tal formato faria a política desaparecer completamente da cena. Essa se baseia essencialmente no §23 do capítulo 1, Livro 1:

a guerra é um ato político. Todavia, *se fosse um ato completamente autônomo*, uma manifestação de violência absoluta, tal como se poderia concluir do seu puro conceito, *a guerra tomaria o lugar da política, a partir do instante em que fosse provocada por esta, eliminá-la-ia e seguiria suas próprias leis* como uma coisa inteiramente independente (2010, 26. Grifos nossos).

Mesmo no texto original, em alemão, o condicional *se* aparece; não foi um erro ou deslize da tradução: “*Er [Der Krieg] ist also ein politischer Akt. Wäre er nun ein vollkommener, ungestörter, eine absolute Äußerung der Gewalt (...)*”⁶ (Clausewitz 2012, pos. 715). Portanto, a partir desse excerto podemos propor outra interpretação, de que a guerra absoluta seria a negação da esfera política *se e somente se* a guerra fosse concebida como fenômeno autônomo. Tal interpretação ainda encontra guarida no Livro VIII, capítulo 2: “poder-se-ia duvidar da realidade da nossa noção, da sua essência absoluta, se não tivéssemos visto nos nossos dias a guerra real em sua per-

feição absoluta.” (Clausewitz 2010, 830-1). Tal assertiva se faz necessária aqui, pois as observações de Lênin seguem nesta mesma direção (Lênin 1945, 51, 65ss; 1977, 196, 205ss). Lênin interpretou a *guerra absoluta* de Clausewitz não como a negação da esfera política, onde esta desapareceria sob a extensão das operações militares. *Guerra absoluta*, para Lênin, significa a destruição do inimigo, como condição de vida para o vitorioso.

Não podemos perder de vista que o Lênin de 1915, leitor e comentador de Clausewitz, não é o mesmo Lênin de 1918, dirigente máximo do partido, ocupado em manter a revolução bolchevique viva, assegurando o poder no solo russo. Quando a Revolução de Outubro ultrapassou o tempo de existência da *Comuna de Paris* (1871), surpreendendo tanto os bolcheviques quanto seus numerosos adversários, Lênin comemorou efusivamente. Ele mesmo não acreditava, à época, que iriam tão longe (Reis 2017, 46). Lênin, em 1915, pensava numa *guerra absoluta* de classes, de onde emergiria a completa vitória dos oprimidos sobre os opressores.

Lênin encerra o *Tetradka* com uma citação, a qual não pertence ao *Vom Kriege*, e sim ao manuscrito *Um resumo de instrução militar dado pelo autor à Sua Majestade Real, o Príncipe Herdeiro, nos anos 1810, 1811 e 1812*.

Em termos políticos, a guerra defensiva é uma guerra onde se luta pela própria independência. Estrategicamente, guerra defensiva significa uma campanha limitada a combater o inimigo num teatro de guerra o qual foi preparado previamente para tal propósito. Se neste teatro de guerra se luta defensivamente ou ofensivamente, não faz nenhuma diferença (1945, 77-8; 1977, 214).

A guerra revolucionária é explicitamente defensiva, de acordo com Lênin. Além de significar a libertação das massas oprimidas, esta se justifica pela causa em si. A promessa de liberdade é capaz de arregimentar o *povo*, pronto para ser conduzido pelo *Partido*, o qual providenciaria a liderança política e organizaria as forças militares. A luta de classes ganharia organização, além do direcionamento correto, dentro da concepção clausewitziana. Para os planos leninistas, a guerra revolucionária seria a aplicação da guerra absoluta na realidade factual.

CODA

Lênin, mais do que simplesmente anotar os escritos de Clausewitz, fez uma leitura profunda e reflexiva. A teoria da guerra marxista — i.e. deduzida a partir dos escritos de Marx e Engels — a situava como um fenômeno da superestrutura. A guerra sempre estaria presente, enquanto houvesse a possibilidade de apropriação dos meios de produção. A leitura

de *Vom Kriege*, em 1915, representou inflexão marcante no pensamento de Lênin. Mais profundo do que a assertiva stalinista, Lênin explorou ao máximo as conexões entre guerra e política expostas no tratado, além das relações dos entes da trindade. Ao invés de um etéreo salto de um modo de produção para outro, a luta revolucionária, em Lênin, ganhou um modelo mais palpável. Assim a Grande Guerra apresentava a oportunidade de se transformar numa guerra civil mundial, do proletariado contra a classe dominante. Mesmo com a mudança de objetivos imediatos, da revolução permanente à defesa do socialismo num só país, a concepção de Lênin no pensamento militar soviético teve peso considerável.

Devemos apontar também que a concepção de estado em Clausewitz e Lênin diferiam em essência, porém não no lugar que ocupavam na divisão trinitária. Clausewitz não entra em detalhes acerca do estado, mas o pressupõe como uma entidade acima da sociedade, o qual trabalha pelo melhor interesse dela. Lênin, por sua vez, via o Estado — na melhor tradição marxista — como um agente dos interesses das classes dominantes. No *Tetradka*, podemos deduzir o papel intercambiável do Partido Bolchevique na trindade. Na fase de guerra civil, ocuparia o papel do estado. Posteriormente, de 1918 em diante, teria o controle do Estado russo e, a partir de 1922, Soviético.

Neste ponto, a guerra revolucionária se aproximaria muito do ideal defensivo delineado por Clausewitz — e reafirmado por Lênin —, e poderia ser ligada ao famoso capítulo 26 do Livro VI, “O armamento do povo”. Lênin a considerou de pouca importância para ser comentada? Redundante, por conta do artigo de 1906? Foi suprimida posteriormente ao arquivamento, e antes da publicação no *Pravda* em 1923? Se a palavra proibida numa charada, geralmente, é o objeto da charada, e, mesmo admitindo que adentramos o terreno da mera especulação com todos esses questionamentos, o *armamento do povo* não seria então esse objeto? Perguntas destinadas a não ter resposta aqui, mas que guardam grande potencial de reflexão.

REFERÊNCIAS

Aron, Raymond. 1986a. *Pensar a guerra, Clausewitz* — 1. A era europeia. Tradução de Elisabeth Maria Speller Trajano. Brasília: Edunb.

_____. 1986b. *Pensar a guerra, Clausewitz* — 2. A era planetária. Tradução de Elisabeth Maria Speller Trajano. Brasília: Edunb.

Bubnov, A. S. 1977. “Preface” In Donald E. Davis, and Walter S. G. Kohn. “Lenin’s Notebook on Clausewitz”. In *Soviet Armed Forces Review Annual* Jones, edited by David R. I. Gulf Breeze: Academic International Press, 188–229. [Translation

of *Vypuski i zamechaniia na knigu Klauzewitsa "O voine i vedenii voim"* (*Editions and annotations on Clausewitz's book On War and the Conduct of Wars*), edited by A. S. Bubnov et al. In *Leninskii sbornik*, edited by V. V. Adoratskii, V. M. Molotov, and M. A. Savel'ev. 2. ed. Moscow-Leningrad, 1931, XII, 387–452.] <https://www.clausewitz.com/bibl/DavisKohn-LeninsNotebookOnClausewitz.pdf>.

Clausewitz, Carl von. 2008. *On war*. Translated by Michael Howard. Princeton: Princeton University Press. Kindle.

_____. 2010. *Da guerra*. Tradução de Maria Teresa Ramos. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.

_____. 2012. *Vom Kriege*. Altenmünster: Jazzybee Verlag. Kindle.

Davis, Donald E., and Walter S. G. Kohn. 1977. "Lenin's Notebook on Clausewitz". In *Soviet Armed Forces Review Annual 1*, edited by David R. Jones, 188–229. Gulf Breeze: Academic International Press. <https://www.clausewitz.com/bibl/DavisKohn-LeninsNotebookOnClausewitz.pdf>.

Heidegger, Martin. 2006. *Ser e tempo*. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis; Bragança Paulista: Vozes; São Francisco.

Howard, Michael. 2008. "The influence of Clausewitz". In *On war*, Carl von Clausewitz. 27–44. Translated by Michael Howard. Princeton: Princeton University Press. Kindle.

Huizinga, Johan. 2008. *Homo ludens: o jogo como elemento da cultura*. Tradução de João Paulo Monteiro. 5. ed. São Paulo: Perspectiva.

Keegan, John. 1995. *Uma história da guerra*. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras.

Kipp, Jacob. 1992. "Lenin and Clausewitz: the militarization of Marxism, 1915–1921". In *Soviet military doctrine from Lenin to Gorbachev, 1915–1991*, edited by Willard C. Frank, Jr., and Philip S. Gillette. Westport: Greenwood Press, 63–83.

Krausz, Tamás. 2017. *Reconstruindo Lênin: uma biografia intelectual*. Tradução de Baltazar Pereira. São Paulo: Boitempo.

Lênin, Vladímir Ilitch. 1945. "Leninskaya tetradka — Cahier de Lénine N° 18.674 des Archives de l'Institute Lénine à Moscou". In *Les fondements théoriques de la guerre et de la paix en U.R.S.S — suivi du cahier de Lénine sur Clausewitz*, edited by Berthold C. Friedl. 47–78. Paris: Medecis.

_____. 1977. “Notebook on excerpts and remarks on Carl von Clausewitz, *On war and conduct of war*”. In Davis, Donald E. and Walter S. G. Kohn. “Lenin’s Notebook on Clausewitz”. In Jones, David R. (editor). *Soviet Armed Forces Review Annual 1*. Gulf Breeze: Academic International Press, pp. 188-229. [Translation of *Vypuski i zamechaniia na knigu Klauzewitsa “O voine i vedenii voim” (Editions and annotations on Clausewitz’s book On War and the Conduct of Wars)*, edited by A. S. Bubnov et al. In *Leninskii sbornik*, edited by V. V. Adoratskii, V. M. Molotov, and M. A. Savel’ev. 2. ed. Moscow-Leningrad, 1931, XII, 387-452.] <https://www.clausewitz.com/bibl/DavisKohn-LeninsNotebookOnClausewitz.pdf>.

Paret, Peter. 2001. “Clausewitz”. In *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel a Era Nuclear — tomo 1*, edited by Peter Paret. 257-92. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Bibliex.

_____. 2008. “The genesis of *On War*”. In *On war*, Carl von Clausewitz. 3-26. Translated by Michael Howard. Princeton: Princeton University Press, Kindle.

Renouvin, Pierre, and Jean-Baptiste Duroselle. 1967. *Introdução à história das relações internacionais*. Tradução de Hélio de Souza. São Paulo: DIFEL.

Reis, Daniel Aarão. 2017. *A revolução que mudou o mundo: Rússia, 1917*. São Paulo: Companhia das Letras.

Schmitt, Carl. 2009. *O conceito do político / Teoria do partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey.

Waldman, Thomas. 2009. *War, Clausewitz, and the Trinity*. Warwick: University of Warwick (PhD Thesis, Department of Politics and International Studies).

NOTAS

1. Enquanto a língua portuguesa distingue os verbos “jogar” e “brincar”, não há tal separação nas línguas holandesa, alemã ou inglesa. Nas duas primeiras, tais atividades estão contidas no verbo *Spiel*; este tem o mesmo campo semântico do verbo inglês *to play*: jogar, brincar, tocar um instrumento, atuar.
2. Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967, 333ss) afirmam que o Homem de Estado — presidente, rei, imperador, primeiro ministro, condestável, generalíssimo, dentre outras designações — é o responsável, em última instância, pela determinação dos objetivos nacionais de um país, sofrendo influência das forças profundas, ao mesmo tempo em que tenta moldá-las. As forças profundas seriam, *grosso modo*, as conjunturas políticas/econômicas/sociais do país, região e até de toda a comunidade internacional; o posicionamento geográfico do país e as percepções geopolíticas. Deste modo, o Homem de Estado estabelece os fins a serem alcançados e calcula os meios disponíveis para tanto. Tal movimento é antes normativo do que vinculativo.
3. *Wechselwirkung* (2012, cap. 1) no original. Esse termo significa na língua portuguesa *ação recíproca*, o qual é exatamente a tradução presente na edição brasileira de *Vom Kriege* (2010, 10ss). A tradução inglesa, de Michael Howard (2008, 77ss), verteu o termo como *case of interaction*. “Caso de interação” não chega perto da significação de movimento contida na palavra “recíproca”. A característica que mais salta aos olhos da tradução de Howard é a aridez do texto, em confronto com a riqueza do original. Isso foi bem notado na tese de doutoramento de Thomas Waldman (2009, 382–4). Davis e Kohn, ao traduzirem o *Tetradka* de Lênin — que incluía alguns excertos no original de *Vom Kriege*, entremeados com anotações e sublinhados — para a língua inglesa, estavam bem conscientes dos limites da tradução. “Carl von Clausewitz’s monumental study was written in the early part of the nineteenth century. His sentences were long, his style was complex, and his phrases were involved; yet his words were carefully chosen. Rendering this prose into meaningful modern English is not without problems.” (1977, 188).
4. Heidegger distinguia fenômeno de manifestação, em benefício do rigor do método fenomenológico descrito na introdução da obra *Ser e tempo* (2006). “Fenômeno, mostrar-se em si mesmo, significa um modo privilegiado de encontro. *Manifestação*, ao contrário, indica no próprio ente uma emissão referencial, de tal maneira que o *referente* (o que anuncia) só pode satisfazer a sua possível função de referência se for um “fenômeno”, ou seja, caso se mostre em si mesmo. Manifestação e aparência se fundam, de maneira diferente, no fenômeno. Essa multiplicida-

de confusa dos “fenômenos” que se apresenta nas palavras fenômeno, aparência, aparecer, parecer, manifestação, mera manifestação, só pode deixar de nos confundir quando se tiver compreendido, desde o princípio, o conceito de fenômeno: o que se mostra em si mesmo” (Heidegger 2006, 70).

5. Para traduzir com menos imprecisões os comentários de Lênin, feitos originariamente em russo, cotejamos simultaneamente as duas versões disponíveis, em francês (1945) e inglês (1977).
6. “Portanto, a guerra é um ato político. Se fosse uma expressão completa, imperturbável, absoluta de violência [...]”

A URGÊNCIA DA LEITURA: DA GUERRA, DE CLAUSEWITZ,
NO BLOCO DE NOTAS DE LÊNIN

RESUMO

Durante o exílio na Suíça, Vladímír Lênin não tinha muitas opções de ação além da leitura sistemática de obras clássicas e de missivas dos camaradas que ainda estavam no Império Russo. Em 1915, de posse da primeira edição de *Vom Kriege*, em três volumes, Lênin empreendeu leitura profunda da obra clássica de Carl von Clausewitz, comentando diversos excertos. O objetivo deste artigo é analisar a interpretação feita pelo líder bolchevique, a partir das anotações legadas à posteridade.

Palavras-chave: Estudos Estratégicos; História das Ideias; Carl von Clausewitz; Vladímír Lênin.

ABSTRACT

During his exile in Switzerland, Vladímír Lenin did not have many options for action besides the systematic reading of classic works and letters from his comrades who were still within the Russian Empire. In 1915, in possession of the first edition of *Vom Kriege*, in three volumes, Lenin undertook a thorough reading of the classic work by Carl von Clausewitz, commenting on several excerpts. The objective of this paper is to analyze the interpretation made by the Bolshevik leader, from the notes bequeathed to posterity.

Keywords: Strategic Studies; History of Ideas; Carl von Clausewitz; Vladímír Lênin.

Resenha de: Brown, M. Leann, 2018. *Regional Economic Organizations and Conventional Security Challenges*.
Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan. ISBN: 978-3-319-70533-0.

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 2, jul./dez. 2019, p. 255-257

DOI: 10.26792/RBED.v6n2.2019.75184

ISSN 2358-3932

GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

Ao longo do século XX, especialmente no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a uma proliferação de organizações regionais pelo mundo. Grande parcela dessas organizações tinha como objetivo central fomentar — de forma mais ou menos direta — o desenvolvimento e a integração econômica de seus Estados-membros. Com o encerramento da Guerra Fria, contudo, tais organizações ampliaram progressivamente seu escopo de atuação, passando a assumir a responsabilidade pela garantia da segurança e da estabilidade em suas respectivas regiões. Mas quais seriam os motivos para que as organizações regionais de natureza econômica adotassem funções de segurança convencional? É justamente isso que o livro *Regional Economic Organizations and Conventional Security Challenges*, da professora de Ciência Política da Universidade da Flórida, M. Leann Brown, busca discutir.

Para construir seu argumento, Brown inicia a obra com uma discussão teórica a respeito dos fatores que levariam a mudanças nas organizações regionais, e que poderiam estar na origem da incorporação, por elas, de funções securitárias. Apoiando-se na revisão de diversos trabalhos, a autora divide os fatores em três conjuntos, sintetizando as principais proposições de cada um deles. O primeiro conjunto seria formado pelas explicações que privilegiam fatores sistêmicos e/ou ligados à questão do poder (vinculados, em linhas gerais, à perspectiva teórica realista de Relações Internacionais). A partir dessa perspectiva, poderiam ser identificados quatro motivos para a adoção de funções securitárias pelas organizações econômicas: (i) a intenção de evitar a intervenção de potências externas; (ii) o fato de a Organização das Nações Unidas (ONU) e/ou das potências externas não se mostrarem dispostas a realizar intervenções em um contexto de instabilidade; (iii) a intenção de conter uma potência regional; e (iv) a percepção, pelo hegêmona regional, de que haveria uma sobreposição

Guilherme Ziebell de Oliveira – Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Ciência Política e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais

dos interesses securitários regionais e nacionais, motivando-o a capitanear a transformação da organização regional.

O segundo conjunto agregaria as explicações de natureza funcional e organizacional (próximas às ideias do institucionalismo neoliberal) e permitiria a identificação de cinco motivos para a adoção de funções securitárias pelas organizações regionais: (i) a ideia de que a organização seria o ator com conhecimento e laços mais profundos com os atores regionais, sendo mais eficiente na resolução de crises; (ii) a necessidade de garantir a segurança e a estabilidade para viabilizar seus objetivos econômicos primordiais; (iii) como uma forma de compensar falhas anteriores; (iv) o sucesso dos objetivos econômicos e políticos motivaria uma expansão dos objetivos da organização; e (v) a busca por melhorar sua reputação global. Por fim, o terceiro conjunto seria formado pelas explicações ligadas a fatores sociais e/ou ideacionais (relacionadas à corrente teórica construtivista de Relações Internacionais), e permitira a identificação de seis motivos para a adoção de funções securitárias pelas organizações econômicas regionais: (i) a existência de valores e normas securitárias; (ii) a existência de uma norma cultural regional de responsabilidade pelo vizinho; (iii) a percepção de uma ameaça à própria existência da organização; (iv) a securitização de eventos específicos; (v) o entendimento de que os desafios securitários estão associados a dinâmicas regionais e só podem ser resolvidos nesse nível; e (vi) a existência de uma identidade comum, que faz com que eventuais ameaças a membros da organização sejam percebidas como ameaças a todos.

A partir desse ferramental, Brown constrói estudos de caso de três organizações regionais, nos quais busca testar cada uma das possíveis explicações para a adoção, por elas, de funções securitárias convencionais. Assim, no terceiro capítulo, a autora debruça-se sobre a atuação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) diante da guerra cambojana-vietnamita, iniciada em 1979 e que teve como consequência principal, não apenas a incorporação dos dois contendores à organização, mas também a criação, em 1992, do Fórum Regional da ASEAN que, de acordo com Brown, tornou-se a principal organização multilateral de segurança do sudeste asiático. O quarto capítulo é dedicado à análise da atuação da Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS) na guerra civil da Libéria, que iniciou em dezembro de 1989, e teve como marca mais significativa a criação do Grupo de Monitoramento da Organização (ECOMOG). Por fim, o quinto capítulo é dedicado à análise da atuação da Comunidade Europeia diante do processo de desintegração da Iugoslávia, em 1990, ressaltando os motivos que levaram a ONU a assumir a responsabilidade pela estabilização do conflito, bem como os desenvolvimentos, no âmbito do processo

de integração europeu, no sentido de desenvolver ferramentas securitárias de escopo regional mais robustas.

No último capítulo, a autora busca sintetizar as principais conclusões alcançadas no trabalho. Em linhas gerais, o que fica expresso é a identificação de poucas regularidades em termos de motivos que levariam as organizações regionais a buscarem incorporar funções de segurança convencional às suas atribuições. Os três casos analisados teriam em comum apenas a preocupação das organizações regionais em evitar intervenções de atores externos, bem como o entendimento de que as questões securitárias seriam permeadas por dinâmicas regionais, e, portanto, deveriam ser tratadas a partir desse nível. Os demais possíveis elementos motivadores, ou não estariam na origem das transformações das organizações, ou teriam motivado as mudanças em apenas uma ou em duas das organizações.

Por um lado, a obra apresenta uma contribuição interessante, ao ressaltar a capacidade de diferentes vertentes teóricas de apresentarem explicações relevantes para a incorporação, pelas organizações econômicas regionais, de funções de segurança convencional. Por outro, contudo, ela demonstra limitações importantes — fruto, em grande medida, não apenas da brevidade e superficialidade dos estudos de caso apresentados, mas também da falta de rigor nas análises (não há, por exemplo, a apresentação de critérios claros para a avaliação da relevância das possíveis motivações em cada caso). Nesse sentido, parece difícil conceber que a preocupação com a garantia de segurança e estabilidade como pré-requisitos para a consecução de seus objetivos econômicos primordiais não tenha tido grande peso na decisão da Comunidade Europeia de buscar desenvolver uma abordagem securitária comum (como teria havido nos casos da ASEAN e da ECOWAS), ou mesmo que a ASEAN e a ECOWAS, ao incorporarem funções de segurança comum, não tenham buscado melhorar sua reputação internacional (que seria o caso da Comunidade Europeia). Em linhas gerais, portanto, trata-se de uma obra que busca discutir um tema de grande relevância e interesse, mas que tem pouco a contribuir no escopo de sua proposta.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 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. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

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 ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), 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. O guia completo pode ser encontrado em: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html

Exemplos:

- Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

No corpo do texto:

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

- Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. "Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality." *Journal of*

Human Capital 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. "Conundrum: A Story about Reading." *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. "Livy and the *Pax Deum*." *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

No corpo do texto:

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

- Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. "Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures." *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

No corpo do texto:

(Bay et al. 2017, 465)

- E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

No corpo do texto:

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo entre 150 e 200 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão

ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atendem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), 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.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de doutor.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre).

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

EXPANDINDO SEUS HORIZONTES



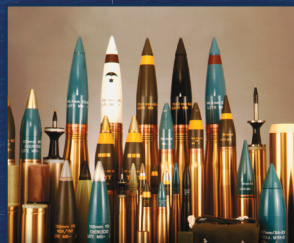
A Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON é uma empresa pública criada em 09/06/1982, vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil. Tendo em vista a necessária adaptação da cultura organizacional vigente às transformações impostas pelas boas práticas de mercado, vem aperfeiçoando para se tornar a empresa mais competitiva no seu âmbito. Nesse escopo, a Empresa delinear seus três focos de negócios, que são:



Gerenciamento de Projetos Estratégicos da Marinha, como os Navios Classe Tamandaré e o Navio de Apoio Antártico.



Economia do Mar, que engloba uma vasta gama de serviços relacionados aos segmentos de negócio do mar.



Plataforma de Exportação de Produtos de Defesa, em especial as Munições fabricadas pela Marinha, e a Intervenção Técnica.

Desta forma, a Empresa se apresenta como uma propícia alternativa para as Forças Armadas e diversas organizações públicas e privadas que buscam solucionar suas demandas específicas, que não fazem parte de seus ambientes de negócios, mas fazem para a EMGEPRON.



www.emgepron.gov.br



facebook.com/EMGEPRON



marketing@emgepron.gov.br



(21) 3907-1800

