

MERIDIANO 47

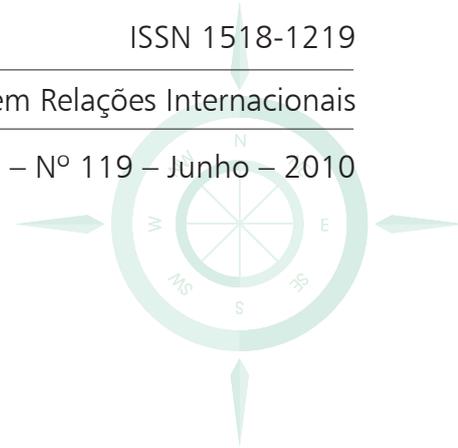


INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

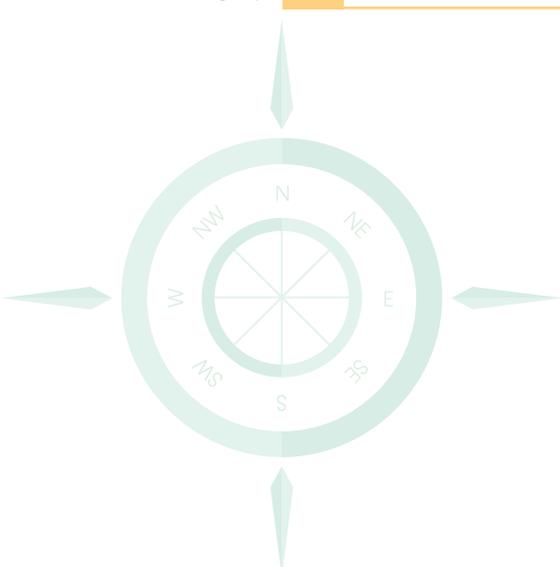
Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 11 – Nº 119 – Junho – 2010



S U M Á R I O

- | | |
|----|--|
| 3 | International negotiations: a possible concept, efficacy and efficiency in the process <i>Negociações internacionais: um conceito possível, eficácia e eficiência no processo</i> TÂNIA MARIA PECHIR GOMES MANZUR |
| 9 | Falta de regulação ou mudança de paradigma? Impasses que permeiam a integração regional <i>No regulation or change of paradigm? Questions over regional integration</i> JOSE ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE |
| 14 | Peru: cultivo de coca, cocaína e combate ao narcotráfico <i>Peru: cultivation of coca, cocaine and fighting drug trafficking</i> MARCELO SANTOS |
| 21 | A Arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa <i>The Art of NOT Making War: new comments to the National Defense Strategy</i> PAULO ROBERTO DE ALMEIDA |



Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2010 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

- Directory of Open Access Journals;
- Fuente Académica;
- Fuente Académica Premier;
- Academic Search Complete;
- Fonte Acadêmica;
- Informe Acadêmico (Cengage Gale Learning);
- Academic OneFile (Cengage Gale Learning);
- Ulrich's Periodicals Directory
- TOC Premier.

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

International negotiations: a possible concept, efficacy and efficiency in the process

Negociações internacionais: um conceito possível, eficácia e eficiência no processo

TÂNIA MARIA PECHIR GOMES MANZUR*

Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 [p. 3 a 8]

Introduction

International negotiations relate to many areas of study, among which are diplomacy, business, law, international trade and international cooperation, just to mention some. In each of these fields one specific and particular definition or approach can be applied to the term, as can be seen in the examples that follow.

Having in mind the diplomatic perspective, for instance, one can affirm that "International negotiation is as it says: inter-national. It is about negotiation between countries. International negotiation occurs all the time between governments (...)." (Available at: http://changingminds.org/disciplines/negotiation/styles/international_negotiation.htm. Accessed on February 15th, 2008). It is an activity related to foreign policy, foreign affairs, to the foreign offices of different countries, and preparing international negotiators means at times, fulfilling a checklist "to achieve and record a consensus in the discussion, rather than-as its form might imply-to contribute a chapter to a manual on government practice" (WINHAM, 1979: 111-135).

In business terms, on the other hand, negotiation is seen as connections between marketers of different nationalities, given that "Business negotiations occupy a prominent place in international trade because any transaction is in some way negotiated even though on a limited range of issues" (GHAURI & USUNIER, 2003: xi).

According to Berton et alii,

"Negotiations take place at various levels – among individuals, groups and states. Negotiations are necessary not only among rivals, opponents and enemies

– be they potential or actual – but even between close friends and allies. In other words, even among people whose objectives, tasks and interests are identical, negotiations are still necessary for the purpose of adjusting their differences in approach, method, division of labor, and burden – or cost-sharing. Naturally, negotiations are even more necessary among people, groups or states with conflicting interests" (BERTON; KIMURA & ZARTMAN, 1999: viii). "Negotiation (..) is a universal human behavior, whose origin can be traced back to the very beginning of history. Negotiation is also the main means for resolving conflicts, thereby serving as an important tool of diplomacy. With the end of the Cold War, the significance of negotiation in international politics has increased" (BERTON; KIMURA & ZARTMAN, 1999, p. viii).

International negotiation processes are ever more relevant, most clearly after the latest globalization waves of the 1990s, but literature on the area has been neglected, as state Ghauri and Usunier: "A considerable amount of literature is available on negotiations, some of it also on business negotiations but the field of international business negotiations is quite neglected" (GHAURI & USUNIER, 2003: xii).

There is indeed a wide range of matters to which international negotiations are related, but one that has not yet produced enough literature on the subject is that of International Relations, even though negotiations are intrinsic to the work of any internationalist, on a daily basis. It is important to mention that we consider here as *internationalist* as a professional working in the international scenario, not only an expert on international law, but especially

* Professora de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília – UCB (tania.manzur@gmail.com).

that individual who has an academic and professional background in the area of IR.

The main purpose of this article is to shed some light on the grey areas of conceptualization, as well as to incipiently theorize on international negotiation on the basis of an internationalist's perspective. The concepts to be presented here result from the work of many years of research and teaching on the field; nevertheless, doubts and comments, as well as positive criticism will be welcome as readers realize that this is a first effort to provide one more development within the international negotiations field of study.

International Negotiation – a possible concept

Let us analyze the following situations and imagine if they are classifiable as international negotiations:

- A) a negotiation held within an International Organization;
- B) a business negotiation between two Brazilians establishing a contract, each representing a multinational company;
- C) a business negotiation between a Brazilian and a Chilean, each representing a Brazilian company, according to Brazilian law;
- D) a negotiation between two Brazilian companies, both headquartered in Brazil, dealing with oil exploitation in Ecuador.

All cases must be thoroughly examined, in order to establish links between them which may lead to a solid conceptualization of international negotiations.

The first case may lead the reader to think of the example as an international negotiation because of the place where the process is held. However, what if the negotiators are of the same nationality, negotiating a private element? Let's imagine two Korean diplomats negotiating, within UN headquarters, where they are going to have lunch. It is definitely not an international negotiation. However, if the same two Koreans are representing their country in a negotiation about culture, with representatives of other countries as well, within the same UN headquarters, this negotiation can be classified as international. What is the difference? It will be explored later in this article.

In the second case, negotiators have the same nationality, but they represent companies that are multinational. The negotiation's legal framework is not mentioned, but regardless of where the contract will be negotiated, the result will be of a different nationality to at least one of the parties. In this case, it is clear that the negotiator's nationality alone is not our focus, since both negotiators share the same nationality – that could lead the reader to consider this as a national negotiation, which it is not.

In case C, the two negotiators have different nationalities, but they both represent Brazilian companies (same nationality), and the legal framework is national to both parties. What is not mentioned here is the objective, or the estimated result. One might assume that the result will also share the same nationality as the parties and the legal issues. In this case, a national, not an international negotiation occurs.

The last case shows two parties sharing the same nationality; however, the expected result and the legal framework refer to another country and another nationality. In this case, even though the parties share the same nationality, we find an international negotiation.

All cases above carry subtleties and demand attention to details, but it is exactly based on these details that a new concept for international negotiation is presented later in this article.

In order to attain a more complete conceptualization, let us discuss some of the concepts present in modern virtual literature that deals with negotiation, and then make an attempt to transfer these ideas to the international scene.

But what makes a communication process a negotiation? What makes a dialogue a negotiation? To what extent is a dispute resolution a negotiation? And what about international negotiations? What makes the entire process international?

Let us try to answer all the above questions and critiques to other concepts with a new perspective on international negotiations. Some terms are highlighted to emphasize the major components of the whole concept.

International Negotiation is an **interactive process** serving as an **instrument** to prevent or end conflicts of interest, as well as to solve controversy. It may also serve as a means to **achieve common objectives** or agreements among **individuals or groups** (parties) in relation to a **specific object**, material or immaterial, within a framework of **pre-established rules**, known and accepted by the parties involved. These parties are directly or indirectly interested in the object and in the **objectives** of the negotiation. Additionally, in order to be **international**, a negotiation must **simultaneously** contemplate **two of the requisites** that follow: a) parties must have different nationalities, or be supranational entities (at least one of them); b) the object must be of different nationality to at least one of the parties, or have a supranational nature; c) the result (settlement, agreement, contract, treaty, among other examples) must be located at a different nation to at least one of the parties, or have a supranational nature; d) the regulatory framework must be of a different nationality to at least one of the parties, or have a supranational nature (MANZUR, 2008).

Having in mind what an international negotiation is, some other developments are possible in this area. Further in this article, we will begin to discuss important requisites to build the international negotiator's efficiency and, as a probable outcome, the negotiation's efficacy. All the ideas are developed with a focus on the international area, even though some general assumptions on negotiation will generally previously occur.

International negotiations: efficacy and efficiency within the process

Dudley Weeks (1992) defends the idea that some steps are necessary in order to achieve the situation above – effective negotiation made by an efficient negotiator: a) Create an Effective Atmosphere; b) Clarify Perceptions; c) Focus on Individual and Shared Needs; d) Build Shared Positive Power; e) Look to the Future, then Learn from the Past; f) Generate Options; g) Develop “Doables” (feasible criteria and measures); h) Make Mutual Benefit Agreements. In this article, we are going to show different ideas to reach the same objectives.

Knowing what to do

The most important *first step* for a negotiator to be successful is to answer the following question: What is the negotiation about?

For that matter, it is relevant to subdivide the question above into many new ones: is this a conflict? Do the parties have common or conflicting objectives? Is the object of the negotiation material or immaterial, divisible or indivisible? Are the parties “friends or foes”? How many stages will the negotiation have – is it a simple or a complex one?

As the negotiator answers all these questions, they will be able to have a larger picture of the process before it starts. That means to have adequate preparation (MANZUR, 2008).

Knowing the purposes: why to negotiate?

Many negotiators begin a negotiation without having the real picture of it – sometimes because of their own incompetence, other times because they are caught up in the middle of the process and do not have the chance to prepare well. Nevertheless, being the first *Knowing what to do* step fulfilled or not, the negotiator must immediately search for *the purposes* of that specific negotiation. In this case, it is mandatory to answer the following questions: why am I negotiating this specific object? Why was negotiation the way to resolve this issue? Was negotiation our only option? What are my goals in this process? Am I directly interested in it, or am I negotiating it for someone else?

Answering these questions is important for the negotiator to be sure of how far he or she will be able to go. This simple measure will avoid many problems, especially in the event of an international negotiation. If the parties, the object, the result, or the legal framework indicate that one specific negotiating process is international, the negotiator must be aware of all the conditionalities on every party, and take into consideration the cultural aspects when trying to answer also why is the other part negotiating (MANZUR, 2008). The efficient negotiator must take all this into consideration, and more.

Clarity and objectivity

A negotiator is sometimes led by literature to have a direct approach in any situation. This will save time and money; however, one must be careful to behave directly, but not rudely. Clarity, then, in this case, means that your words will be understood as you want them to be. Otherwise stated, especially in some international negotiations, negotiators will not be able to go straight to the point in the beginning of conversations. For the Japanese, for instance, this might be considered a sign of impoliteness, or at least of lack of preparation.

To be clear, one needs to be objective, state what he or she means with no margins for doubt, making sure the message perfectly reaches the recipient. For that to happen, the negotiator must know how to express him or herself very well, in his/her native language or any other necessary to the process; it is also very important to understand the other party's native language, and if it is not possible, a third language must be chosen which all parties speak and understand well. A mandatory step beyond language is the knowledge of the other party's culture. In international negotiations, culture is a key element, so parties must avoid at all costs the occurrence of cross-cultural miscommunication (MANZUR, 2008).

Being aware of Cultural Intelligence is also pertinent. According to Thomas and Inkson, "the need to interact with people who are culturally different has never been greater and will only increase in the future". Cultural intelligence is the ability to interact effectively with individuals and groups of a different culture. It encompasses the Intelligence Quotient and Emotional Intelligence elements, but includes the ability to learn how to perform in a multicultural environment, which takes time, observance and openness to intercultural situations (THOMAS & INKSON, 2004:vii and viii).

Also apropos is the knowledge of Geert Hofstede's research on cultural differences. For those working the international area, it is necessary, as stated previously in this article, to acknowledge how different people in other cultures behave. Even though one might assume that 'deep inside' all people are the same, each individual is different from other in-

dividuals; if a comparison is made on the behavior of two individuals belonging to different cultures, the differences will possibly be even bigger. If a negotiator goes into another country and makes decisions based on how he or she decides in their own home country, the chances are some very flawed decisions will be made (HOFSTEDE, 1991). It is not difficult to imagine the communication problems that may be caused when each party in a negotiation is operating under opposing or very distant rules or conventions.

Domain of Information

In order for a negotiator to build efficient argumentation, they need to follow some steps and have a thorough domain of the necessary information. It is the "Ranasprus" rule: Research, analysis, assimilation, processing, using – building an argumentation that will result in efficacy (MANZUR, 2008).

A good negotiator must use tools such as newspapers, official documents, literature, and any kind of means of communication which can bring information on the subject of the negotiation, on the other parties, on the circumstances in which the negotiation is being held, as well as on the object, and all possible characteristics of the process.

After doing the initial research, it is important to analyze it. How useful is that information? Which information is useful, among the loads of pieces collected? Can the useful information be unclassified? How far can one go with this piece of information? All these questions must be answered before going to the next level.

Then, it is important to assimilate the analyzed data. How can it be used? How to apply all the analyzed knowledge? Where and when to use it? Where and when not to use it at all? Is the information really "digested", or does the negotiator need more time to? How far can I go in this negotiation? Do I have a mandate? Am I a plenipotentiary? Or do I have a limited range of actions? When the negotiator has the answer to the previous questions, it is time to process the information.

Processing involves building scenarios, establishing possibilities to use the data previously researched,

analyzed and assimilated. It means elaborating over it – making it clear how to use it.

Finally, using the information, then, means applying all that was elaborated before, in the scenarios and situations previously thought of. Using is implementing, building up argumentation on solid ground. Once the negotiator follows the Ranasprus rule, chances of making significant mistakes are little.

Strategic approach

Even when negotiators do not consider a specific negotiation as a battle, they have to be prepared to establish scenarios both for the use of information and for the possible results of the process. In this stage, it is often appropriate to think of all the potentialities of the process – they may range from total loss to total win. Therefore, the negotiator must have in mind all possible arguments to all possible results, and to achieve this level, he or she must be aware of all variables and conditions in the process, and think beyond them. The efficient negotiator thinks of maybe losing the battle, but winning the war at the end (MANZUR, 2008).

Adequate posture

The negotiator, and with stronger emphasis, the international negotiator, is someone aware of his or her physical and psychological characteristics, as well as those of all parties involved in the negotiating process, in order to know exactly how to behave, address the parties and dress to the circumstances. Psychologically speaking, an individual may be relaxed or tense; fast or slow; aloof or attentive to detail; humble or arrogant; serious or humorous; in physical terms, he or she can be elegant or sloppy; energetic or slow; attractive or dull; simple or sophisticated; sober or flashy. These are some examples of how negotiators can describe themselves and others. It is advisable that the negotiator studies both the psychological and physical characteristics they possess, and also how to describe the other parties, so that they find the best attitudes and reactions for the best moment during the process. One reminder: the efficient negotiator must always beware of prejudice. A negotiator, as an

individual, might have some kind of personal or cultural prejudice, especially when the other parties are people from different nationalities; stereotypes may be present, but he or she should never let prejudice bias their actions. The efficient negotiator is open to diversity.

General knowledge

Beyond specific knowledge on the basics of efficient negotiations, it is important for the negotiator to frequently update him/herself. General knowledge might “save” a negotiator at times. Let us imagine, for example, that one individual from Brazil and another from Argentina are negotiating. A topic to be avoided is soccer, since Brazil is five times the world champion, Argentina is three; Brazil has Pelé and Argentina has Maradona. But they always dispute which team is the best in the Americas. However, if previous conversations are about music, Argentines are proud of their tango maybe as much as Brazilians are proud of Bossa Nova. Knowing this might loosen up ties in a negotiation, just as having a wide-range knowledge on literature, gastronomy, geography (geopolitics, natural resources), history, and many other “encyclopedic” pieces will be good grounds for conversation during negotiations.

Creativity

It often occurs that a surprise element arises during negotiation processes. The efficient negotiator must then always have an ace up their sleeve, meaning that not all premises should be presented at the same time. There may be turns in the process, so it is important for the negotiator to have possibilities open. Sometimes, the negotiator is able to perform as an actor. They need to control their emotions, showing them when necessary, hiding them when they are not welcome. Being creative means all this and more: it indeed implies having the ability to create situations, events, arguments, solutions, definitions. But if all this leads one to think of creativity as a mere result of inspiration, let us remember that before sitting at the table to negotiate, the individual must have followed all the steps above. Thomas A. Edison

expressed this in other words: "Genius is one percent inspiration and ninety-nine percent perspiration". A good negotiator is an opportunity seeker and these quotes are definitely good mottos for any negotiator belonging to any culture.

Concluding Remarks

In conclusion, although one may think that international negotiation it is basic knowledge to be developed in academia and in the professional practices of IR people, it is still an incipient field of study. This article's scope was to offer a possible approach to negotiation on a different perspective than the ones already present in literature, usually lacking in solid concepts and theory in the area. A concept was developed; some steps were presented for the negotiator to follow in order to be efficient and have the results to his/her practices produce the desired effects.

When a negotiator knows what to do, is aware of the purposes of the process, expresses him/herself clearly and objectively, has a comprehensive domain of information, a strategic approach to the process, adequate posture, develops general knowledge and creativity, he/she is most likely to be successful. Of course, behaving ethically and honestly is also mandatory, since no hard work will pay off if in the end the other parties find out that one of them is not trustworthy. In international negotiations, trust must be built beyond cultural barriers, so it is always advisable for the negotiator to follow rules, but never to forget his/her sentiments and instincts. This is how human relations – and therefore negotiations too – develop.

References

- BERTON, Peter; KIMURA, Hiroshi & ZARTMAN, I. William. *International negotiation: actor, structure/process, values*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- GHAURI, Pervez N. & USUNIER, Jean-Claude (ed.). *International Business negotiations*. Oxford: Elsevier, 2003.
- HODGSON, J. *Thinking on your feet in negotiations*. London: Pitman Publishing, 1996.
- HOFSTEDE, Geert. *Culture and organizations*. Intercultural cooperation and its importance for survival. New York, McGraw-Hill, 1991.
- LEWICKI, Roy L.; SAUNDERS, David M.; MINTON, John W. *Fundamentos da Negociação*. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- MANZUR, Tânia. *Negociação Internacional: manual teórico-prático*. Universidade Católica de Brasília: mimeo, 2008.
- RAIFFA, Howard. *The art and science of negotiation*. Harvard: Harvard University Press, 1982
- SPARKS, Donald B. *A dinâmica da negociação efetiva*. São Paulo: Nobel, 1992.
- THOMAS, David C. & INKSON, Kerr. *Cultural Intelligence*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2004
- WEEKS, Dudley. *The eight essential steps to conflict resolution*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1992.
- WINHAM, Gilbert R. Practitioners' Views of International Negotiation. *World Politics*, Vol. 32 (October, 1979).

Recebido em 08/06/2010

Aprovado em 21/06/2010

Abstract: This article aims at shedding some light on the grey areas of conceptualization on international negotiation, as well as at tentatively theorizing on the topic, based on an internationalist's perspective. Its objective is also to present some steps for the negotiator to follow in order to be efficient and have the results to his/her practices produce the desired effects.

Resumo: Este artigo tem como objetivo lançar luzes em áreas cinzentas da conceituação em negociações internacionais, bem como teorizar, ainda que de forma incipiente, a partir de uma perspectiva internacionalista. Este artigo também tem como objetivo apresentar alguns passos para o negociador internacional construir negociações eficazes, atuando de modo eficiente.

Palavras-chave: negociação internacional; conceituação; eficiência e eficácia.

Key Words: international negotiation; conceptualization; efficiency and efficacy.

Falta de regulação ou mudança de paradigma? Impasses que permeiam a integração regional

No regulation or change of paradigm? Questions over regional integration

JOSE ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE*

Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 [p. 9 a 13]

Gostaríamos de versar com este breve artigo questão ainda importante para os temas de relações internacionais sul-americanas, as maneiras de como se conformam a integração regional, principalmente do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. No momento em que os projetos de integração regional passam por dificuldades econômicas, políticas e institucionais se faz necessário fazer algum exame de suas criações e perspectivas de desenvolvimento. Versaremos o texto a partir de exemplos históricos, com a Europa Ocidental, caminharemos para as questões sul-americanas e concluiremos com desenrolar do MERCOSUL.

Afinal, se tratando de América do Sul a integração regional sofre reverses por causa de, entre outras coisas, ausência de um ente regulador, uma instituição supranacional que chame para si a responsabilidade dos andamentos regionais? Por que o comportamento unitário dos Estados-membros não condiz com a necessidade de se obter unidade nas decisões mais urgentes? Em outro aspecto, a existência de um ente superior, coordenador, livremente adotado seria suficiente para dar conta das ações que os governos às vezes preferem tomar para resolver questões domésticas?

Isso tudo não quer dizer que Estados que às vezes deixam passar à frente da supranacionalidade suas escolhas individuais sejam indiferentes com a sorte da integração regional. A Alemanha certamente não demonstrou desprezo pelas normas de Bruxelas quando resolveu reconhecer a independência da Croácia em face de seus conflitos com a ex-Iugoslávia

(Gowan, 2003). No mesmo ponto, também não é lícito afirmar que o Brasil ignora a razão do Tratado de Assunção no momento em que desvalorizou o real em relação ao dólar, janeiro de 1999.

Efetivamente na Europa não há ausência de instituições reguladoras. Na América do Sul elas não existem ao mesmo nível do Velho Mundo, mas não foi por causa, exclusivamente, disso que o MERCOSUL entrou em impasse há onze anos, fazendo com que Argentina e Brasil entrassem em novo conflito.

A junção de Estados nacionais que concordam cooperar para o enfrentamento de problemas comuns resulta na formação de blocos. Blocos regionais de poder que constroem formas para se obter resistência contra questões prementes que conturbam a vida dos integrantes, como uma forte instabilidade política ou econômica que abarca toda a região. Vale dizer, instabilidade que altera o cotidiano dos Estados, como o advento de um tipo de globalização.

Pode-se dizer como fez Norberto Bobbio, a respeito da União Européia, que por bloco de poder se compreende justamente o imaginado por Antonio Gramsci quando vislumbrou a participação, lado a lado, de operários, camponeses e intelectuais na confecção de uma união que contribuísse para a transformação social, política e econômica rumo ao socialismo, mas sem as agruras que pregavam os partidos revolucionários de então, pela violência propriamente dita, o Bloco Histórico (Bobbio, 1997).

Na construção do bloco regional de poder que no campo na política internacional, assim como na

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp; atualmente desenvolve estudos pós-doutorais na área de História na Universidade Federal Fluminense – UFF (alexandrehage@hotmail.com).

ordem dos partidos políticos e grupos sociais, admite um ser hegemônico, um Estado que lidere, que abra caminhos em meio de um sistema internacional conformado por unidades concorrentes, que consiga expressar mensagem e interesses que representem na maneira do possível a coletividade. Fato que não deixa de permitir interpretação sobre a relação proveitosa entre hegemonia, como princípio de liderança, e os processos de integração regional, como ocorre com a Alemanha na Europa Ocidental, conforme o exercício teórico de Andrew Hurrell (Hurrell, 1995).

Por conseguinte, quais seriam os fatores e impulsos que fazem com que os Estados prefiram viver conjuntamente, mesmo que essa escolha venha desagradar parte de suas sociedades? Karl Deutsch no livro *Análise das Relações Internacionais* demonstra quatro motivos, questões de segurança, que animam a vida regional para aceitar a construção de blocos regionais. As questões são 1-segurança militar, 2-segurança econômica, 3-segurança social e 4-segurança política. Alguns desses itens de segurança podem contar positivamente com alguma potência distante, outras criam ressentimento.

No quesito segurança militar os Estados-membros acreditam na viabilidade de juntarem forças sob um denominador comum em relação a um inimigo muito poderoso, apresentando riscos muito maiores do que conflitos existentes entre os próprios participantes. A existência da União Soviética no quadro da Guerra Fria pode ser citada como exemplo que impulsionou a Europa Ocidental a admitir a existência de um plano de segurança dirigido, em grande parte, pelos Estados Unidos. Mesmo que permanência da OTAN se fizesse forte no Velho Continente, mesmo assim, seria melhor do que enfrentar sozinho as forças do Exército Vermelho (Deutsch, 1978. Hurrell, 1995).

Com o ponto da segurança econômica se observa a emergência de esforços para que os Estados-membros consigam resistir a concorrência de outras praças com políticas econômicas agressivas para conquistar novos mercados. De certa forma, a elevação do Mercado Comum Europeu, nos anos 1960, faz parte desse intuito. Era urgente fazer com que as economias mais bem desenvolvidas, Alemanha, França e Itália tivessem condições de suportar a

concorrência tanto dos Estados Unidos quando do gigante japonês que despontava como player global por meio de suas indústrias internacionalizadas.

Para a segurança social se pode imaginar maneiras de organizar políticas públicas que contemplem questões de emprego, de educação, saúde etc., que tenham validade e aceitabilidade em toda a Europa comunitária. Um intercâmbio entre universidades, trabalho conjunto para sanar problemas de saúde pública são exemplares para ilustrar o tema da segurança social. Já o quesito segurança política pode dizer respeito a desgastes por que passam os poderes políticos que não têm mais as antigas condições de resolver imbróglios unitariamente. O crime organizado, o contrabando, as imigrações clandestinas pedem trabalho integrado dos Estados que se esforçam para se adequarem a um novo modo de manter a soberania (Held, 1991).

Por si o arranjo político dos Estados que aceitam viver sob denominadores comuns já apontam para a existência de um tipo de regulação. Uma regulação que os membros admitem acatar para que, justamente, haja regime que faça os Estados se sentirem amparados, ainda que informalmente. Uma vez que o princípio de regulação, de demonstrar a existência de um arranjo superior, nem sempre é feito por meio de formalidades institucionais e burocráticas, mas sim espontaneamente. Os Estados podem aceitar certas regras porque elas são convenientes, antes de tudo.

Sobre isso há exemplos históricos de arranjos reguladores que não foram frutos, nos anos 1950, de institucionalizações em alto grau, a exemplo do desenvolvimento da União Europeia que foi coroada com a criação do Tratado de Maastrich, de 1992, ou do Mercado Comum do Sul pelo Tratado de Assunção, de 1991 – fontes de criação de instituições conformadas política e juridicamente, cuja formalização e institucionalização cresceram posteriormente.

Os apontamentos de do antigo professor de Harvard não são estranhos às experiências integradoras de outras geográficas, embora sejam conceituais, de início. Aliás, ao se tratar de América Latina não se pode afirmar, prontamente, que impulsos de segurança militar, social, econômica

e política também não sejam prementes. Claro, devendo-se considerar, antes de tudo, que na realidade sul-americana não deve haver importância e empregabilidade homogênea de todos os quatro itens de Deutsch da mesma forma que possa haver para a Europa Ocidental (Deutsch, 1978).

De antemão, não há efetivamente uma grande questão militar a ser resolvida na América meridional, da mesma forma que possa ter havido no Velho Continente. Os imbrólios militares sul-americanos podem ser administrados com esforço regular e com saídas diplomáticas relativamente rápidas. Por outro lado, há situações urgentes em outros campos, como a econômica e o desgaste político dos Estados que muito sofreram com o advento de um tipo de globalização.

O advento de um tipo de globalização no cotidiano sul-americano transformou-se em peso terrível na vida dos maiores Estados da região. Preferimos sempre nos referir a *um tipo de globalização*, pois seu fenômeno é por demais complexo para afirmarmos que se trata do mesmo comportamento em todos os itens, econômico, político, cultural e outros. A globalização pode ser compreendida de muitas formas, nem sempre negativas. Mesmo assim, uma força considerada incomensurável que provocou a reinterpretção do conceito de soberania, que forçou as unidades políticas à cooperação econômica, da mesma forma que o problema do carvão e do aço forçou a Alemanha Ocidental e França a abraçarem um novo aspecto político que evoluiu para a União Européia.

Com o desdobramento da integração regional e de bloco de poder na América do Sul veio também a necessidade de se verificar qual modelo e teor de regulação deveria haver, considerando que a existência de um ente regulador seria mister para se obter uma governança regional. A formação de um sistema regulador está ligada, em grande parte, aos itens que tem de ser regulados. Só há propósito em se adotar esse ser supranacional se houver em mente quais pontos devem ser coordenados, sem o qual a atividade pode pecar por voluntarismo.

Na União Européia, mesmo com sua tradição e pioneirismo, ainda há temas delicados para uma

regulação superior, sobre as escolhas individuais dos Estados-membros. Exemplo disso pode ser encontrado nos termos da segurança ou na procura de se obter uma política externa comum. Houve até quem duvidasse, como os autores do livro *A Globalização em Questão*, da pertinência de se ter uma moeda comum, como o euro. Mesmo assim houve avanços (Hirst e Thompson, 1998).

Na América do Sul não seria diferente. A elevação de um ente regulador teria de ser feita a partir de um efeito, digamos “neofuncionalista”, à medida que teria de se observar o que poderia ser coordenado conjuntamente contando com menos resistências de grupos interessados domésticos. O amadurecimento de regulação sobre um item da vida político-econômica abriria perspectiva para um avanço ao nível superior, mais complexo, que exigisse mais dinamismo (Deutsch, 1978).

Voltemos ao título desse texto, a questão que emperrou a integração regional na América meridional foi a falta de regulação ou a mudança brusca do padrão político e econômica? A saber, o paradigma que existiu na região durante cinquenta anos e contou com apoio tanto da classe trabalhadora como das elites políticas, econômicas e intelectuais: o desenvolvimentismo.

O ato de regular alguma coisa não é uma criação formalmente institucionalizada necessariamente. Há exemplos de regulações que tiveram certa informalidade e não deixaram de receber reconhecimento. Citemos o concerto resultante do Tratado de Viena, de 1815. Contando com a “vontade nacional” dos Estados concordantes aquele arranjo gozou de durabilidade impar. Podemos dizer que o eixo de sustentação de Viena não residia apenas na letra do tratado. Vislumbrando um pouco com a filosofia há como dizer que houve uma institucionalização por meio da cultura, do espírito que pairava naquele encontro, pedindo que os Estados trabalhassem em conjunto. A criação de uma “idéia-força” como diria o filósofo Kant.

Residia de igual forma no processo político. Toda organização que agrega Estados sob um denominador comum é antes de tudo um processo criativo, que trabalha com as implicações culturais,

morais, econômicas e sociais das unidades que escolhem viver em integração. Talvez esse seja o lado mais sensível do assunto, compreender que antes de haver formalidade na regulação tem de haver antes a base pela qual a sociedade informalmente sente a pertinência de aceitar uma direção supranacional para determinados temas das relações internacionais.

Há um lado dos estudos sul-americanos de relações internacionais, cujo mote é o de que o MERCOSUL, por exemplo, não ganha substância por causa de sua pouca institucionalização, vale dizer, pela ausência de organizações que chamem para si a responsabilidade sobre algumas manifestações nacionais que maculam o espírito de integração. Faltaria regulação, instituições afins, para resolver a questão do câmbio, como aconteceu em janeiro de 1999; para as situações de investimento internacional, de políticas tributárias etc.

Ainda sob esse impasse, pede-se que haja um locus específico para debater e resolver conflitos, um tipo de parlamento que também teria o mérito de contrabalançar as disparidades regionais, mas também não deixaria de se preocupar com o fato de que cada Estado-membro é dono de peculiaridades que tem de ser elencadas, tamanho da população, PIB e outros.

Por outro lado, há também quem pense que, antes de tudo, a falta de consistência do mercado do sul estaria nos “pecados originais” sobre os quais comenta o argentino Aldo Ferrer. Um dos pecados originais estaria no abandono do espírito virtuoso que existiu nas relações entre Argentina e Brasil entre os anos de 1985 a 1988, entre a Ata de Iguazu e o primeiro tratado de cooperação entre os dois Estados. Para o professor de Buenos Aires houve um momento em que Raul Alfonsín e José Sarney combinaram sobre o que deveria ser uma integração regional (Ferrer, 2000).

A integração pensada pelos dois governantes não deixaria de apresentar um corte estratégico na medida em que ela seria também um instrumento de fortalecimento do poder político de seus países. Ferrer acredita, da mesma forma que Bernal-Meza, que o MERCOSUL se desvirtuou de seu caminho original que era justamente fazer com que houvesse complemento

de alguns setores industriais dos dois vizinhos, trabalhando em conjunto, cooperando. Deveria haver também formas de evitar que a superioridade econômica do Brasil não criasse deformações, por exemplo, trazer para o cone sul uma espécie de divisão internacional do trabalho em que o País se transformasse em exportador de produtos de valor agregado em troca de agrícolas (Bernal-Meza, 2002).

Haveria também a urgência de se fazer com que o MERCOSUL fosse uma base pela qual se criasse um mercado consumidor regional, um aprendizado para a concorrência com outras geografias. Em outras palavras, que o espírito da integração se voltasse para as reais questões regionais e não para agradar e compensar fluxos de investimentos internacionais a procura se de maximizar, já que a possibilidade de altos lucros havia caído nos Estados Unidos e Europa Ocidental. Neste ponto temos, por exemplo, as empresas de energia elétrica e de telefonia.

Os dois professores argentinos se seguram nessa crítica o que permite pensar que, no fundo, a grande questão por que passa o processo de integração regional, bem como o Mercado Comum do Sul, não é a falta de regulação necessariamente, uma vez que ela pode se expressar de outra forma, pela confiança, pelo espírito e contemplação de se fazer parte de um trabalho relevante. A época de Sarney e Alfonsín não havia negligenciado essa premissa, ao contrário, haviam imaginado o MERCOSUL na condição de bloco que correspondesse à urgência que havia de que Argentina e Brasil se preparassem no mínimo para os desgastes que adviriam nos anos 1990.

Desgastes, em grande monta, em virtude das fortes transformações resultantes do fim da Guerra Fria e da nova interpretação que os governos, e suas chancelarias, passaram a ter sobre os fundamentos estratégicos. Desta vez, menos voltados para a preparação do poder nacional e mais sensíveis às novas agendas internacionais, substanciadas pelo combate a drogas, meio-ambiente etc.

Porém, para concluir esse texto, voltemos à questão de início. Se a grande preocupação dos operadores da integração regional não passa, à primeira vista pela institucionalização de grande monta, então ela se encontra na mudança de

paradigma. Quem assim pensa é o professor Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, cujas opiniões são a de que a América do sul saiu rapidamente de um modelo de atuação internacional, o desenvolvimentismo, para abraçar outro, o liberalismo denominado neoliberalismo (Cervo e Bueno, 2002). Como escrevem os professores, a América do Sul sai do modelo “desenvolvimentista”, em que o Estado se responsabilizava pelos destinos da economia, e adotou de pronto o estilo “normal” em que o poder público se retira das responsabilidades mais prementes sobre os serviços para atribuí-las aos operadores do mercado.

Admissão do neoliberalismo, mas sem a experiência e o preparo encontrado nos Estados do hemisfério norte que também tiveram alguma passagem por esse regime econômico. Se nos Estados Unidos e Grã-Bretanha o aprofundamento da “economia de mercado” se deu para deixar o poder político mais dinâmico e com maior poder de investimento, já na América Latina houve mais a preocupação de atrair investimentos internacionais, que se ressentiriam com o grande Estado, do que atender a um desejo amplamente social.

É fato que essas palavras não têm o intuito de esgotar o assunto que é muito complexo e longo. Trata-se somente de abrir caminho para algo mais substancial e contribuir para com o debate. Isto porque ainda é licito pensar os destinos da integração regional e por que adotá-las, algo que toca intimamente o Brasil.

Bibliografia

- BERNAL-MEZA. “Os Dez anos de MERCOSUL e a Crise Argentina”. In *Política Externa*. Volume 10, número 4. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BOBBIO, Norberto. “União Européia”. In *Dicionário de Política*. Volume 2. Brasília Universidade de Brasília, 1997.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da política Exterior do Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília, 2002.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978.
- FERRER, Aldo. “A Relação Argentina – Brasil no Contexto do Mercosul e a Integração Sul-Americana”. In *Política Externa*. Volume 9, número 2. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- HIRST, Paul. THOMPSON, Grahame. *Globalização em Questão*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- HELD, David. “A Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global”. In *Lua Nova*. Número 23. São Paulo, Cedec, março de 1991.
- HURREL, Andrew. “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”. In *Contexto Internacional*. Volume 17, número 1. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 1995.

Recebido em 11/06/2010
Aprovado em 22/06/2010

Resumo: O artigo tenciona demonstrar que a falta de instituições supranacionais não é a única questão para se sustentar a integração regional. A mudança de paradigma também concorre para dificuldades. No caso do MERCOSUL a mudança brusca no paradigma econômico dos Estados-membros é uma das razões para a instabilidade.

Abstract: The article intents to show that beyond regulation the change of paradigm is also enough to instability of regional integration. In South America de rise of free-market economy is also a question to make crises in the regional institution.

Palavras-Chave: Integração; MERCOSUL; Instituições Regionais

Key-Words: Integrations; MERCOSUL; Regional Institutions

Peru: cultivo de coca, cocaína e combate ao narcotráfico

Peru: cultivation of coca, cocaine and fighting drug trafficking

MARCELO SANTOS*

Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 [p. 14 a 20]

Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas (2010), publicado pela Oficina das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), referente ao ano de 2009, a área de cultivo de coca continuou crescendo no Peru, atingindo 59.900 hectares, o que representa uma expansão de 6,8% em relação aos 56.100 hectares registrados em 2008. Com essa marca, o país se aproximou ainda mais da Colômbia, que tem a maior área de cultivo, sendo responsável por 68.000 hectares, mas que, de acordo com o mesmo relatório, manteve a tendência de queda, registrando um decréscimo de 16% em relação aos 81.000 hectares de 2008.

Caso se mantenham as tendências dos últimos três anos, o Peru retornará ao posto de maior área de cultivo de coca no mundo. No ranking dos países com maior oferta potencial de cloridrato de cocaína, o Peru também apresentou crescimento. No Relatório Mundial sobre Drogas (2009), referente ao ano de 2008, a UNODC relatou uma produção de 302 toneladas, sendo 4,1% maior que o número registrado em 2007, representando 36% da oferta mundial da droga. Novamente o país ficou atrás da Colômbia, que atingiu a marca de 430 toneladas, equivalente a 51% do montante total.¹ Em recente trabalho denominado de "*Estudio comparativo de la evolución de la coca y la cocaína en Perú y Colombia*", os pesquisadores Jaime Antezana Rivera e Jaime García Díaz constataram que, no ano de 2008, o Peru assumiu o posto de principal exportador de cocaína no mundo. Enquanto o narcotráfico na Colômbia conseguiu exportar 232 toneladas, os narcotraficantes

peruanos foram capazes de mandar ao exterior a quantia de 282 toneladas. Isso porque, embora a Colômbia tenha produzido 430 toneladas enquanto o Peru produziu 302 toneladas, o governo colombiano apreendeu 198 toneladas e o governo peruano reteve apenas 20 toneladas (RIVERA y DIAZ apud YOVERA, 2009). A oferta de folha seca de coca é outro item que apresenta crescimento no país. De acordo com a UNODC, no Relatório Mundial sobre Drogas (2010), o país atingiu 119.000 toneladas em 2009, o que significa um aumento de 4,7 em relação ao ano de 2008. Nesse quesito, o país já ultrapassou a Colômbia, que registrou 103.000 toneladas em 2009. Embora, no caso colombiano, tenha que se contabilizar a oferta de folha fresca de coca, que atingiu 343.600 toneladas em 2009.

Em conjunto, o recrudescimento dos cultivos ilícitos de coca no país pode ser atribuído a uma série de fatores, tais como: as debilidades econômicas e institucionais do Estado peruano para combater o narcotráfico; o crescente consumo de droga na América do Sul; o "efeito balão", decorrente do combate às drogas na Colômbia; e a presença de remanescentes do *Sendero Luminoso* nas atividades do narcotráfico. Pode-se dizer que, no Peru, a segurança nacional, o estado de direito, a democracia e o próprio desenvolvimento do país têm sido duramente ameaçados pelas atividades do narcotráfico. Com um breve olhar sobre o país, não é difícil constatar os impactos deletérios dessa economia ilícita, como os prejuízos para a saúde pública, a destruição do meio ambiente, a distorção de valores

* Professor de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Araraquara) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INEU (marsant28@yahoo.com.br).

1 Note-se que a UNODC não informou a produção potencial de cocaína do Peru no ano de 2009, pois, segundo o relatório, a entidade está revendo os fatores de conversão da folha de coca em cocaína no país.

éticos e morais, o crescimento da insegurança e da violência e a grande capacidade de corromper as instituições políticas. Assim, nos limites desse artigo, cabe uma reflexão sobre a atual situação peruana no que se refere aos cultivos de coca, à produção de cocaína e ao combate ao narcotráfico.

Ao contrário da Colômbia, e assim como na Bolívia, no Peru o cultivo e o consumo de coca têm raízes milenares, compondo a cultura de uma parte desses povos andinos. Há cerca de 5.000 anos, as folhas de coca são utilizadas para consumo, remédios, rituais e cerimônias religiosas. Dessa forma, com o respaldo da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas – que autoriza o cultivo de até 9.000 toneladas em áreas onde existam evidências de usos lícitos tradicionais – Bolívia e Peru possuem leis nacionais que regularizam os cultivos tradicionais. No caso peruano, o Estado permite o cultivo de 11.500 hectares de folhas de coca. A *Empresa Nacional de la Coca (ENACO)*, controlada pelo Estado, detém o monopólio de compra das folhas de coca produzidas pelos camponeses, e também é a única responsável pela transformação das folhas em produtos industriais lícitos. Note-se que é muito tênue a linha que separa o cultivo legal e o ilegal. Segundo estimativas da Oficina das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), publicadas em julho de 2009, no relatório “*Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2008*”, menos de 8% da folha de coca é utilizada com fins lícitos.

Para reduzir as áreas cocaleiras consideradas ilegais, o governo peruano vem praticando dois tipos de erradicação manual: a voluntária e a forçada. A erradicação voluntária é coordenada pela *Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)*. E a erradicação forçada é realizada pela *Unidad de Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga (CORAH)*. Importa destacar que a política de erradicação forçada, de inspiração norte-americana,

tem sido duramente rechaçada pelos camponeses e os sindicatos cocaleiros. O movimento cocaleiro peruano – que, debilitado e dividido, não tem a mesma capacidade de combate e de organização dos bolivianos – tem promovido violentos protestos contras às forças do Estado e eleito representantes para o parlamento peruano no sentido de barrar a estratégia repressiva de combate à oferta através da erradicação forçada. O crescimento da erradicação forçada nos governos de Toledo e de García ocorreu nos momentos de negociações comerciais com os EUA. No caso do governo Toledo, a administração George W. Bush, em 2002, condicionou a renovação da Lei de Promoção Comercial Andina ao desenvolvimento da luta antidrogas preconizada pela *Drug Enforcement Agency Administration (DEA)* (ROJAS, 2005).² No governo García, segundo alguns analistas, a erradicação forçada aumentou pelo fato de que o país esteve empenhado na aprovação do Tratado de Livre Comércio com os EUA (INTERNATIONAL CRISIS GROUP 26, 2008).

A cocaína peruana, considerada pela *DEA* como a mais pura da região, abastece majoritariamente os mercados consumidores da Europa, seguidos da América Latina, e depois dos EUA. Para tanto, os cartéis peruanos, mexicanos (Tijuana, Guadalajara, Juárez, Guanajuato y Sinaloa) e colombianos (Norte del Valle) utilizam um complexo mapa de rotas que desembocam nas três rotas principais da costa do pacífico: eixo Ayacucho-Ica; eixo Huallaga-Paita; e a Carretera Central, que liga Tingo Maria com Lima e El Callao. A cocaína também sai do país por outros caminhos, tais como: pelos pontos de fronteira terrestre com o Equador (Aguas Verdes-Machala), Chile (Santa Rosa-La Concórdia) e Bolívia (Desaguadero); pelo Trapézio Amazônico, tráfico fluvial pela Amazônia até o Atlântico, utilizando os rios Marañon e Ucayali até a cidade de Iquitos, e até o porto de Manaus, no Brasil; e a Rota Terrestre Sul,

2 A Lei de Promoção Comercial Andina (ATP), para a Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, reduziu as barreiras comerciais dos EUA para esses países. No contexto da Iniciativa Regional Andina, o governo Bush conseguiu aprovar no Senado dos EUA, em agosto de 2002, a Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas (ATPDEA). Essa lei reduziu as tarifas alfandegárias norte-americanas para outros produtos andinos, como confecções e calçados, e exigiu em troca o compromisso desses países no combate ao tráfico de drogas.

ligando Peru – Altiplano da Bolívia – Buenos Aires (SOBERÓN, 2007).

As regiões de Alto Huallaga, Apurímac-Ene e La Convención y Lares representam 80,4% da extensão total da área ocupada pela coca, sendo que a variação dos índices de cultivos no país depende, em larga medida, das mudanças territoriais e produtivas que ocorrem nas duas primeiras regiões (UNODC, 2010). A região do Valle do Alto Huallaga tem sido, desde a década de 1980, uma das principais áreas de cultivo de coca no Peru. Notadamente marcada pela pobreza e pela falta de infra-estrutura e de políticas públicas, essa região foi, nas últimas décadas, palco de ações do *Sendero Luminoso* e do *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru* e de atividades do narcotráfico. Nos últimos anos, o cenário da produção de coca no Alto Huallaga tem apresentado distinções. Na zona norte, na província de Tocache (região San Martín), as ações de erradicação forçada promovidas pela *Unidad de Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga (CORAH)* e algumas experiências de desenvolvimento alternativo (cultivos de palma, cacau, café, palmito, arroz, frutas e agroindústria) têm diminuído a extensão das áreas de cultivo de coca.

Note-se que, em que pesem os malogros da estratégia de “desenvolvimento alternativo” para combater as drogas ilícitas nas diversas regiões do Peru, inclusive na própria zona norte do Alto Huallaga, há um projeto que tem apresentado resultados positivos. Trata-se do “*Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza*” (PRODATU), resultado de uma parceria entre os governos da Alemanha e do Peru. O projeto é executado pelas instituições de cooperação alemãs *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)* e *Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (KfW)*, e também conta com a participação da *Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA)*.³ O PRODATU é baseado numa estratégia de inserção da população local numa

economia legal e sustentável que serve de base para a estabilidade social. Nessa perspectiva, os gestores do projeto estabelecem uma relação de confiança e cooperação com a população local, na qual a consulta aos agricultores e autoridades locais é constante e não se coloca como condição para o desenvolvimento rural a diminuição dos cultivos de coca (CUBAS, 2008). Iniciativas como a assistência técnica e financeira aos agricultores ligados aos produtos alternativos (óleo de palma, arroz, cacau, mel e atividades orgânicas dos rebanhos animais), a assessoria na busca de mercados para os produtos, o fortalecimento das instituições políticas locais, a melhoria da infra-estrutura e a capacitação de pessoal compõem o quadro principal das atividades do projeto.⁴

Já a região sul do Alto Huallaga, na província de Leoncio Prado (região Huanuco), num ambiente de ausência de ações de erradicação e de esporádicos programas de desenvolvimento alternativos, impera a expansão dos cultivos de coca combinada com crescimento do narcotráfico e ações de grupos remanescentes do *Sendero Luminoso*. De acordo com o já citado relatório da ONU, no Alto Huallaga tem ocorrido o tradicional “efeito balão”, ou seja, enquanto o cultivo de coca é reduzido no norte, cresce e se multiplica no sul, não afetando, no geral, o número de hectares cultivados e, por consequência, o abastecimento do narcotráfico (UNODC, 2009).

Na região do Valle del rio Apurímac – Ene (VRAE), tradicional área agrícola peruana, os cultivos de coca não pararam de crescer desde a década de 1980, superando os cultivos de café, cana de açúcar e cacau. Entre os fatores responsáveis pelo VRAE ter se transformado num grande produtor de folha de coca pode ser destacado: primeiro, a queda do preço dos tradicionais produtos agrícolas da região e o aumento do preço e maior produtividade da folha de coca; segundo, o deslocamento das atividades do narcotráfico para a região, devido às políticas

3 O Peru é o maior receptor individual de recursos financeiros para o desenvolvimento alternativo bancado pela União Européia. Para a “Estrategia Nacional de lucha contra las drogas 2007-2011”, apresentado pelo governo peruano, a UE aprovou €132 milhões (INTERNATIONAL CRISIS GROUP 26, 2008).

4 Ver: Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ. (2006), *Alternative Development Tocache-Uchiza, Peru*. Disponível em: <http://www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/bitstream/123456789/3174/1/BVCI0001931.pdf>.

de combate ao narcotráfico no Alto Huallaga; e terceiro, as ações do *Sendero Luminoso* na região, que prejudicaram as atividades econômicas legais, fazendo com que os agricultores, diante da ausência do Estado, formassem os *Comités de Defensa Civil Antisubversiva (DECAS)* e se vinculassem economicamente, produzindo folhas de coca, ao circuito do narcotráfico, situação que foi mantida mesmo após o fim do conflito armado interno (GUEVARA, 2005). Em 2008, segundo estimativas do governo, dos 16.719 hectares de coca cultivados no VRAE, 95% foram para a produção de cocaína, enquanto os 5% restantes foram para a *ENACO*, o “*chacchado*” (consumo local e tradicional) e experimentos (PARDO, 2009). Segundo Dennis Pereyra (2009), baseado em informações da ONU e da *DEVIDA*, no período 2007-2008, 90% do valor bruto da produção agrícola do VRAE foi gerado pelos cultivos ilegais de coca (PEREYRA, 2009).

A região do VRAE – que compreende os Departamentos de Ayacucho, Cuzco e Junín – é uma área de grande potencial de conflito, pois combina a presença de altos índices de pobreza e de pobreza extremada, relevo de difícil acesso, dependência camponesa da plantação de coca, incapacidade de o Estado exercer o monopólio legítimo da força, narcotráfico e remanescentes do *Sendero Luminoso*.⁵ Cabe notar que as atuais ações de grupos remanescentes do *Sendero Luminoso* no Valle do Alto Huallaga e no Valle do Rio Apurímac – Ene têm sido fundamentalmente relacionadas aos negócios da cadeia de produção e comercialização de drogas, nada guardando da insurgência maoísta que aterrorizou o Estado e a sociedade peruana nas décadas de 1980 e 1990. Nesse sentido, a reativação, o recrutamento e o crescimento desse grupo vêm ocorrendo por interesses econômicos, carecendo de estratégia de poder, ideologia, lideranças políticas e articulação nacional (ARCE, 2008; ANTEZANA, 2009; LAGOS, 2009).

Em dezembro de 2006, o governo peruano lançou o Plano VRAE, com objetivos de garantir a paz, combater o narcotráfico e os remanescentes do *Sendero Luminoso* e promover o desenvolvimento da região.⁶ Para tanto, segundo Roberto Gordillo, responsável pelo aspecto econômico do plano, foi disponibilizado para o período 2006-2008 um montante de 248 milhões de soles. E no ano de 2009, o plano teve um incremento de 120 milhões de soles (GORDILLO, 2009). As ações do plano estão baseadas na execução de três pontos fundamentais: ações militares, para combater os remanescentes do *Sendero Luminoso*; ações policiais, para a luta contra o narcotráfico; e ações civis, para promover o desenvolvimento social (alimentação, educação e saúde), a infra-estrutura básica (água, comunicação, eletricidade, habitação, saneamento básico e transporte) e o desenvolvimento econômico (diversificação agrícola de produtos lícitos).

Em mais de três anos de funcionamento, o Plano VRAE não apresentou resultados expressivos em suas principais pretensões, recebendo duras críticas dos estudiosos do assunto, que apontam para um fracasso do plano. No âmbito militar, que tem consumido a maior parte do orçamento, embora a operação “*Excelencia 777*” das Forças Armadas tenha resultado na retomada do controle do território de Vizcatán, importante reduto de operações do *Sendero Luminoso*, a denominada estratégia antiterrorista contra os remanescentes subversivos está longe de ser exitosa. Os “*senderistas*”, que atuam com grande e moderno aparato de segurança pago com vultosos recursos do narcotráfico, têm diversificado os lugares de suas operações (como em Tinta e Punco, na província de Tayacaja) e produzido baixas importantes nas Forças Armadas e na polícia peruana. Para muitos analistas, a ausência de um eficaz serviço de inteligência, a falta de preparo das tropas, os problemas operacionais, os materiais bélicos obsoletos

5 Segundo dados oficiais, 54% dos habitantes do VRAE vivem na pobreza e 44,8% na indigência. Cerca de 60% não contam com nenhum tipo de instalação sanitária, 78% não têm acesso à iluminação pública, 49% sofrem desnutrição crônica e 30% são analfabetos (CONSTRUYENDO DEMOCRACIA 13, 2008).

6 Ver: Defensa y Reforma Militar. (2007), *Decreto Supremo 003-2007-DE*. Disponível em: http://www.defensaidl.org.pe/leg_peru/defensa/07/04.pdf.

e as dificuldades de comunicação dificultam o êxito das operações contra os “senderistas” (CARO, 2009; OBANDO, 2009). Em janeiro de 2009, o governo criou a Região Militar do VRAE, mediante o Decreto Supremo N.001-2009-DE/EP, com o intuito de facilitar as operações logísticas e militares do exército contra os remanescentes do *Sendero Luminoso*. No que se referem às ações policiais contra o narcotráfico, os resultados até aqui também não são animadores, pois os cultivos de coca e a produção de cocaína cresceram nos últimos anos, conforme indicam os dados mostrados anteriormente. A ausência de projetos de economias alternativas verdadeiramente sustentáveis constitui um aspecto fundamental para os reveses das estratégias antidrogas na região. Além disso, a polícia peruana tem encontrado extrema dificuldade para combater a poderosa e complexa cadeia do narcotráfico no país. Já as ações civis, que para a maioria dos analistas é o aspecto mais importante do plano, caminham de forma muito lenta, numa região que falta quase tudo. Entraves burocráticos, insuficiência de recursos financeiros, corrupção e falta de capacidade política dos governos regionais são apontados como os principais problemas dos programas de desenvolvimento econômico e social e de infra-estrutura. Em maio de 2009, logo após a morte de 14 militares numa emboscada armada pelo *Sendero Luminoso*, o governo peruano, reconhecendo os problemas da atual estratégia, anunciou o relançamento do Plano VRAE, baseado em três eixos fundamentais: desenvolvimento econômico e social; segurança e legalidade; e comunicação e participação.

Em conjunto, seja qual for o nível em que nos coloquemos, é fácil constatar que o Estado peruano, desafiado como está pelas atividades do narcotráfico, não pode mais postergar a colocação em prática de uma estratégia consistente de luta contra o tráfico ilícito de drogas. Nesse intento, antes de qualquer coisa, essa empreita requer grande vontade política e uma conjunção de esforços de diversos segmentos internos e externos, pois o problema é complexo e de dimensão global. Um ponto de partida razoável para mergulhar no problema, talvez seja a constatação, evidenciada pela maioria dos estudiosos, de que é preciso enfrentar as causas estruturais do problema,

ou seja, a pobreza e a exclusão de grandes setores sociais dos frutos do crescimento econômico.

Outro ponto fundamental está relacionado ao tipo de relação que o país estabelece com os EUA no tratamento do tema. Nos últimos 30 anos, desde que transformou o narcotráfico num problema de segurança nacional, a política militarizada e repressiva de combate à oferta da droga nos países produtores pode ter sido muito conveniente para justificar as ingerências geopolíticas e geoeconômicas dos EUA na América Latina, porém foi incapaz de abalar as atividades do narcotráfico, além de provocar impactos sociais desastrosos e agravar problemas políticos na região.

Os norte-americanos são os maiores provedores de recursos financeiros para a atual “*Estratégia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011*”, do governo peruano, com uma participação de cerca de 90% dos recursos (OBANDO, 2009). Um dos objetivos principais dessa estratégia é reduzir em 40% a superfície dedicada ao cultivo de coca para o ano de 2011, através da erradicação voluntária e forçada. Porém, ainda que o processo de erradicação venha sendo até maior do que o previsto para o período, o plantio de coca, como já foi apontado, vem aumentando. Segundo dados da ONU (2010), 10.025 hectares de coca foram erradicados em 2009. Mesmo assim, os cultivos aumentaram 6,8%, em relação ao ano de 2008, passando de 56.100 hectares em 2008, para 59.900 hectares em 2009 (UNODC, 2010).

Cabe notar que, de acordo com a ONU (2009), 100% das ações de erradicação têm sido forçadas, fato que continua provocando vários conflitos entre população e governo na zona norte do Alto Huallaga, região onde se concentra a erradicação desenvolvida pelo *CORAH*. Os camponeses da região, altamente dependentes do cultivo da coca, alegam que os programas de desenvolvimento alternativos são ineficazes e cobrem poucas pessoas, e também reclamam da estratégia repressiva que pune os camponeses que dependem daquela atividade para a sobrevivência, enquanto nada ocorre com os grandes traficantes.

Assim, mais uma vez, fica evidente que não tem funcionado a estratégia de luta antidrogas concentrada amplamente na erradicação forçada dos

cultivos nos países produtores. O chamado “efeito balão” deve continuar ocorrendo no Peru e na região andina, enquanto não ocorrer uma estratégia capaz de erradicar as causas estruturais do problema. Nesse sentido, por um lado, as relações entre os EUA e a Região Andina, e em especial o Peru, poderiam passar por um enfoque multilateral que visasse fortalecer as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável nas áreas atingidas. Tanto no Plano VRAE quanto na “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011” estão previstas ações de desenvolvimento, porém, na prática, pouco se tem avançado nessa área. O fato de não estar ocorrendo erradicação voluntária no Alto Huallaga constitui uma prova de que as ações de desenvolvimento ainda são muito tímidas. De outro lado, os norte-americanos, como principais consumidores de drogas, deveriam formular políticas mais efetivas de redução da demanda no seu território, além de coordenar e fortalecer mecanismos mais severos de controles sobre vendas de armamentos e insumos químicos e sobre lavagem de dinheiro. A defesa de tal enfoque, que também é preconizado por vários estudiosos e instituições, não deve implicar em acabar com as ações militares repressivas sobre o narcotráfico. As ações militares e de desenvolvimento devem ocorrer de forma integrada.

Referências bibliográficas

- AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA – GTZ (2006). *Alternative Development Tocache-Uchiza, Peru*. Disponível em: <http://www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/bitstream/123456789/3174/1/BVCI0001931.pdf>. Acesso em: 16/07/2009.
- ANTEZANA, Jaime (2009). “Un Comando Unificado. Narcotráfico y Gobernabilidad”. *Boletín electrónico del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)*. Pontificia Universidad Católica del Peru. Año 3, n.23. Disponível em: http://www.pucp.edu.pe/idei/narcotrafico_gobernabilidad/articulo_detalle.php?idarticulo=28. Acesso em: 20/09/2009.
- ARCE, Gerardo (2008). “Los riesgos de militarizar la lucha contra el narcotráfico: algunos apuntes sobre el Plan VRAE”. *Coyuntura – análisis económico y social de actualidad*. Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas – PUC Perú. Año 4, n. 17, pp. 18-21.
- CARO, Héctor John (2009). “VRAE: sangre, sudor y muerte”. *Generación*. Año 7, n.124, pp. 6-11.
- CONSTRUYENDO DEMOCRACIA (2008). *El relanzamiento del Plan VRAE*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO. Año 4, n. 13, pp. 10-12. Disponível em: <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/CD13.pdf>. Acesso em: 20/07/2009.
- CUBAS, Hugo Cabieses (2008). “Política de drogas: cuatro aciertos, cinco continuidades y ninguna propuesta seria”. *Perú Hoy*, n.13, pp. 360-383.
- DEFENSA Y REFORMA MILITAR (2007). *Decreto supremo 003-2007-DE. Intervención estratégica integral Plan VRAE*. Lima, 22/02/2007. Disponível em: http://www.defensaidl.org.pe/leg_peru/defensa/07/04.pdf. Acesso em: 20/07/2009.
- GORDILLO, Roberto (2009). “Un vistazo al programa de desarrollo: aspecto socioeconómico del plan VRAE”. *Generación*. Año 7, n.99, pp. 7-13.
- GUEVARA, Anahí Durand (2005). “El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, n.34 (1), pp. 103-126.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008). *La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*. Informe sobre América Latina, n.26. Bogotá/Bruselas.
- LAGOS, Luis (2009). “Los últimos terroristas en el VRAE: vigencia de Sendero”. *Generación*. Año 7, n.123.
- OBANDO, Enrique (2009). “Análisis sobre la seguridad interna y externa de Perú y su posición respecto a la seguridad regional”. En: MATHIEU, Hans y ARREDONDO, Paula Rodríguez (Editores), *Anuário 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung – Bogotá, pp. 134-146.
- PARDO, Jorge Durand (2009). *Entrevista*. *Generación*, año 7, n.99, marzo 2009. pp. 15-21.

PEREYRA, Dennis (2009). "El 90% del valor de la producción agrícola del VRAE se basa en cultivos ilegales de coca". *Agencia de Prensa Ambiental – Inforegion*. 15/09/2009. Disponível em: <http://www.inforegion.pe/mundo/36636/el-90-del-valor-de-la-produccion-agricola-del-vrae-se-basa-en-cultivos-ilegales-de-coca/>. Acesso em: 24/09/2009.

ROJAS, Isaías (2005). "Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú". En: YOUNGERS, Coletta. y ROSIN, Eileen (Editoras) *Drogas y democracia en América Latina – el impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Biblos, pp. 235-286.

SOBERÓN, Ricardo (2007). "El narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado". *Perú Hoy*, n.11, pp.271-286.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC (2010). *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2009*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Per09_report_sp_small.pdf. Acesso em: 29/06/2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC (2010). *World Drug Report 2010*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf. Acesso em: 29/06/2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC (2009). *Monitoreo de Cultivos de Coca*

en el Perú 2008. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru_monitoreo_cultivos_coca_2008.pdf. Acesso em: 10/08/2009.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC (2009). *World Drug Report 2009*. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf. Acesso em: 10/08/2009.

YOVERA, Daniel (2009). *Perú: el primer exportador de cocaína en el mundo*. PERÚ 21, 23/08/2009. Disponível em: <http://peru21.pe/imprensa/noticia/peru-primer-exportador-cocaina-mundo/2009-08-23/254454>. Acesso em: 10/09/2009.

Recebido em 30/06/2010

Aprovado em 30/06/2010

Resumo: O artigo apresenta uma breve análise sobre a atual situação dos cultivos de coca, produção de cocaína e combate ao narcotráfico no Peru.

Abstract: The article presents one brief analysis on the current situation of the cultivation of coca, production of cocaine and fighting drug trafficking in Peru.

Palavras-chave: Peru; cultivos de coca; cocaína.

Key words: Peru; cultivation of coca; cocaine.

A Arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa

The Art of NOT Making War: new comments to the National Defense Strategy

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 [p. 21 a 31]

“Vemos, então, em primeiro lugar, que em todas as circunstâncias a guerra deve ser vista não como algo independente, mas como um instrumento político; e é apenas tendo esse ponto de vista que podemos evitar nos colocarmos em oposição a toda a história militar. (...) Portanto, o primeiro, maior e mais decisivo ato de um estadista ou de um general consiste em entender o tipo de guerra em que está envolvido, não a tomando por outra coisa nem desejando que fosse algo que, pela natureza da situação, nunca poderá ser. Esta é, em consequência, a primeira e a mais abrangente de todas as questões estratégicas.”

Clausewitz, *Sobre a Guerra*, 1832¹

Aparentemente, os estadistas do Brasil (se é que os há) e os seus generais (estes certamente existem) ainda não conseguiram entender a natureza da ‘guerra’ em que o Brasil estaria supostamente envolvido, se é que existe algo parecido a uma guerra na qual o País poderia estar envolvido; do contrário, seus formuladores não teriam concebido um documento tão idealista e tão distante dos desafios colocados ao País e alheio à realidade efetiva das coisas – *la verità effettuale delle cose*, como diria Maquiavel – quanto a Estratégia Nacional de Defesa (END). Minha intenção, no presente trabalho, seria a de retomar a discussão em torno desse documento, esforço já iniciado em um ensaio anterior, de natureza prioritariamente formal.²

O documento conjunto do Ministro da Defesa e do Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência

da República, divulgado originalmente em dezembro de 2008, deveria ser, alegadamente, a base do pensamento estratégico do Brasil, mas deveria oferecer, também, uma espécie de guia operacional e um manual de reequipamento de suas Forças Armadas (FFAA), com vistas à consecução dos objetivos básicos nacionais. Estes objetivos, por sua vez, poderiam ser resumidamente apresentados assim: a salvaguarda da soberania nacional, a preservação da integridade territorial e da independência política do país, a autonomia tecnológica e o desenvolvimento econômico e social, o que caberia assegurar num contexto internacional ainda marcado por fortes assimetrias entre os Estados, bem como por ameaças latentes e por desafios difusos à defesa nacional.

Pois bem, sinto dizê-lo, mas a END, a despeito de seu nome e de seus nobres objetivos, não é

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília – Uniceub; autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais (www.pralmeida.org – pralmeida@mac.com).

1 Clausewitz, *Sobre a Guerra*, 1832, parágrafo 27, “Influência desta concepção sobre o entendimento correto da história militar, e sobre os fundamentos da teoria”, do Livro I: “Sobre a Natureza da Guerra”, da tradução de J. J. Graham, de 1873 (disponível neste link: <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK1ch01.html>).

2 Ver Paulo Roberto de Almeida, “Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes”, *Mundorama* (14.03.2009; link: <http://mundorama.net/2009/03/14/estrategia-nacional-de-defesa-comentarios-dissidentes-por-paulo-roberto-de-almeida/>).

bem uma estratégia e tampouco se destina, em sua conformação atual, à defesa do país. Ela é, no máximo, nacional, aqui com toda a ênfase desejada por seus formuladores e à exclusão de suas outras características mais esdrúxulas, que tentaremos examinar nestes novos comentários, que se seguem às minhas primeiras observações sobre o tema. Se ela não é nem uma estratégia e muito menos de defesa, ela deveria ser, ao menos, um documento minimamente racional, em torno do qual poderiam ser articulados idéias e argumentos favoráveis e desfavoráveis ao seu espírito e objetivos. Examinaremos aqui se ela cumpre essa função primordial.

Suspeito que os defensores da END se mostrarão enfasiados, e talvez mesmo agastados comigo, por tratar de maneira tão depreciativa um documento que eles parecem ter em alta conta, como representativo, supostamente, de um grande referencial teórico, uma espécie de manual prático essencial à estratégia de defesa nacional. No entanto, a despeito de suas boas intenções, ele consiste, tão somente, de um documento propositivo, uma assemblagem passavelmente heteróclita, dotada de algumas sugestões úteis no terreno do reequipamento militar das FFAA, mas caracterizada por vários problemas de concepção e, sobretudo, por uma falta de adequação ao mundo real dos conflitos potenciais nos quais possa vir a estar envolvido o Brasil.

Em minha opinião, esse documento, em seu formato atual, não passa no teste proposto por Clausewitz na frase destacada em epígrafe, isto é, a de uma correta definição de qual seja o tipo exato de guerra com que poderia se defrontar o país. Entender a guerra enquanto “instrumento político” seria a primeira missão dos estadistas e dos generais brasileiros, mas a END deixa essa questão num completo vazio estratégico, sem qualquer definição quanto a cenários ou ‘adversários’.

Talvez Clausewitz fosse muito exigente na formulação de padrões para o ‘seu’ tratamento da teoria militar, estabelecendo rigorosos princípios de planejamento e de ação no terreno para os ‘seus’ generais, princípios que talvez não tenham aplicação ao caso brasileiro. Em todo caso, o documento em exame constitui um ajuntamento pouco objetivo de

idéias vagas sobre a defesa – não sendo seguro que se trata bem da defesa do Brasil – sendo mais bem uma coleção ou lista genérica de aquisições militares para as três forças singulares nos anos à frente (se os orçamentos futuros do governo brasileiro assim o permitirem, o que, contudo, é altamente duvidoso).

Meu propósito, nestes novos comentários dissidentes, é duplo: (a) no plano analítico-conceitual, operar uma desconstrução intelectual das bases filosóficas – se o termo se aplica – da END; (b) no plano prospectivo, oferecer algumas reflexões sobre o que deveria conter uma END que constituísse, verdadeiramente, uma estratégia e que fosse, conseqüentemente, de defesa, duas qualidades que, repito, a END ainda não consegue atender. Ela se contenta, no momento, em ser nacional, como referido, no sentido mais prosaico desse termo. Vejamos a END com maior grau de detalhe.

1. Por que a END não é uma estratégia?

A primeira pergunta que um estadista deve formular a si mesmo gira em torno dos grandes objetivos nacionais e dos meios adequados para a sua consecução, em um prazo razoável. Esse exercício implica, necessariamente, uma visão do mundo – que não é a *Weltanschauung* abstrata de um de seus formuladores – e uma definição de possíveis cenários de guerra, dois aspectos que não figuram, em absoluto, na END. Desse ponto de vista, a END falha em atender essas exigências minimalistas, ou o faz apenas em intenção. Aplicada a questão ao Brasil, o que teríamos?

A resposta é simples e ela é fornecida pela própria END: os autores começam por confundir estratégia de defesa com estratégia de desenvolvimento.

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.

Os que acreditam nesse tipo de assertiva, também acreditam que gastos com defesa é que impulsionam

o desenvolvimento, o que representa acreditar, em outro contexto, que são os gastos do Pentágono que impulsionam a prosperidade e a inovação dos EUA, uma notável inversão do processo real. No caso do Brasil, descontada a ridícula retórica da construção da Nação – depois de quase 200 anos de independência parece que o Brasil ainda não encontrou o seu caminho, ou pelo menos alguns dos seus supostos estadistas ainda não encontraram o seu –, o que se tem aqui é uma formidável confusão entre defesa e desenvolvimento, como se este último – que, ao que parece, carece de um modelo ideal, filosófico, se podemos dizer – devesse ser definido apenas com base naquela. Seus formuladores padecem de algum complexo de inferioridade, implícito à posição do país no contexto internacional, pois precisam ser “do contra”. Trata-se, manifestamente, de gente com vontade de dizer não, sem que se saiba bem a quem ou por quê, exatamente. Dizer não em abstrato é o mesmo que lutar contra incertas ‘forças da natureza’. Todo o documento é vago, em suas premissas e em suas definições, quanto a que defesa se pretende: contra o quê, exatamente, ou contra quem, mais precisamente?

Ora, a defesa é uma parte, apenas, do que constitui uma nação; essa parte pode ser, alternativamente, mais ou menos importante em função do contexto histórico preciso e do cenário geopolítico concreto no qual se insere essa nação: algumas terão na defesa seu principal motivo de preocupação (nações cercadas de potências hostis ou potencialmente conquistadoras, como, por exemplo, bárbaros batendo as portas das cidades ou derrubando suas muralhas externas, como no caso da China e suas hordas de mongóis e manchus conquistadores); outras nações podem ser neutras (como alguns Estados tampões entre grandes potências), ou, então, naturalmente protegidas de ataques inesperados, dadas suas dimensões geográficas continentais (os EUA, por exemplo, um continente com dois oceanos, ou, talvez, o próprio Brasil; não é certamente o caso da China, que, a despeito de suas dimensões continentais, tem como vizinhos potências nucleares ao norte e ao sul).

O desenvolvimento, por sua vez, interessa a toda a nação, ou concerne, pelo menos, todos os seus fatores de produção, sua capacidade transformadora,

seus recursos humanos, suas instituições de governança, suas relações exteriores (aqui, sobretudo na área econômica), enfim, um processo múltiplo e multifacetado de transformações estruturais e de crescimento sustentado que vai muito além do que constitui a defesa ou uma estratégia de segurança nacional. Muitos acreditam que tudo isso depende da definição de um “modelo de desenvolvimento”, pré-concebido por alguns ‘luminares da nação’, apresentado e aprovado democraticamente pelo conjunto da sociedade (nos momentos constituintes por exemplo). Trata-se de uma pretensão acadêmica, típica dos que concebem a si mesmos como geniais formuladores da grande estratégia nacional, e que raras vezes figurou nos planos de qualquer país hoje tido como desenvolvido. “Modelo” é uma construção puramente conceitual, necessariamente *ex-post* e geralmente constituído por uma simples racionalização analítica de alguns elementos bem sucedidos ao cabo de um processo sustentado de crescimento e de mudanças estruturais, implicando – *cela va de soi* – a passagem a uma sociedade capaz de gerar respostas próprias aos desafios colocados pelo ambiente em que vive (normalmente embutindo inovações de natureza tecnológica).

Eximindo-se de uma definição concreta de quais sejam as ameaças e desafios externos, parece totalmente supérflua uma afirmação deste tipo contida na END: “Difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se”. Esse tipo de hegelianismo militar pode agradar os militares, que estão sempre buscando motivos legitimadores de suas existência (e gastos), mas o argumento é circular e auto-suficiente: a construção da Nação passa pela defesa, uma afirmação gratuita que se encerra em si mesma. Há uma notável inversão do que seja o desenvolvimento: é a defesa que irá capacitar o País, não a sua capacitação decorrente do processo de desenvolvimento que pode fornecer elementos úteis à sua defesa.

Não existe uma verdadeira estratégia definida no documento, mas apenas algumas formulações másculas, que constituem mera retórica vazia: “Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento.”

O grande conceito unificador de toda essa retórica vazia é o de “independência nacional”, o motivo básico da existência da nação, que os formuladores da END dão por ameaçada, do contrário não se preocupariam tanto com ela. Quando se invoca, repetidamente, independência e soberania nacional é porque não se tem certeza de que elas estão asseguradas de fato e na prática, isso traduz um desconforto psicológico quanto à fragilidade e vulnerabilidade da nação. Mas isto não quer dizer necessariamente que ela não tenha defesa, apenas traduz uma situação de desconforto com o não-desenvolvimento, percepção que permeia o discurso dos dirigentes nacionais desde a formação do Estado e a independência da nação (sim, o primeiro veio antes...).

Se Clausewitz está certo – mas ele não deve ser considerado um estrategista infalível, muito menos eterno – os estadistas e generais brasileiros ainda não conseguiram definir que tipo de guerra poderia afetar o Brasil e, portanto, ainda não conseguiram definir uma estratégia nacional de defesa. A END é um arremedo do que deveria ser uma, e certamente não deveria ser confundida com uma estratégia nacional de desenvolvimento, mesmo se ela procura se legitimar dessa forma.

Não tenho a pretensão de formular neste espaço uma estratégia completa de defesa (nacional ou não), e muito menos uma que seja de desenvolvimento nacional. Mas sempre se pode reconhecer uma estratégia nacional de pura retórica quando uma se apresenta de forma tão ingênua: a END está impregnada de retórica grandiloquente sobre quão importante deveria ser a defesa nacional para o desenvolvimento, mas ela não diz qual é, onde está, em que consiste essa estratégia, que seria supostamente de defesa, e, sobretudo, por que ela deveria ser estratégica – com perdão pela óbvia redundância – para o desenvolvimento. Repetindo a questão essencial, já colocada anteriormente: defesa contra o quê ou contra quem? Vejamos este aspecto.

2. Por que a END não é de defesa?

A primeira pergunta que um general deve formular a si mesmo, supondo-se que ele seja chefe

de Estado-Maior, é a de saber para onde, exatamente, as forças à sua disposição devem apontar suas armas ofensivas ou dissuasórias. Da resposta a esta questão depende a defesa efetiva do território nacional, nos pontos considerados nevrálgicos e mais sensíveis.

Pois bem: o que nos diz a END sobre isso?

Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais. Devido à incerteza das ameaças ao Estado, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado.

Esse trecho selecionado, extraído da seção “Fundamentos” da segunda parte da END (Medidas de implementação), é surpreendente pelo seu caráter vago e pela completa indefinição quanto ao objeto próprio de toda essa construção abstrata, consoante, aliás, com o caráter de “não-estratégia” do documento em seu conjunto. O Brasil parece viver, na visão dos formuladores da END, num completo vazio geopolítico e eles não conseguem vislumbrar ameaças concretas; não se sabe bem, portanto, quais devem ser as variadas missões das FFAA, e não se tem a mínima idéia de que “ação política do Estado” se está falando. Se é de defesa, é preventiva contra tudo e contra todos, o que, convenhamos, é extremamente custoso, se todas as Hipóteses de Emprego (HE) forem consideradas, e muito pouco útil na preparação e no adestramento adequado das tropas.

A mesma indefinição completa quanto às ameaças, as missões e os propósitos da ação do Estado já tinha sido reconhecida na seção anterior (justamente voltada para as Hipóteses de Emprego) dessa mesma parte da END (medidas de implementação). No plano prático, ela redundava em algo absolutamente contraditório: “Entende-se por HE a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao País.” Ou seja, mesmo sem ter a mínima idéia de quais

HE poderão determinar a mobilização das FFAA, ainda assim, devem ser “elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas para emprego na defesa do País.”

Notável!: se pretende aprestar toda a nação mesmo sem se ter clareza quanto a que tipo de ameaças ou desafios se colocam ao País. Jogos eletrônicos de guerra têm, pelo menos, um ou mais inimigos declarados, algo que o Brasil não consegue ter, e que a END não consegue definir. Quando se consegue formular uma ameaça concreta ao território, à independência ou à soberania nacional, esta é particularmente deficiente quanto aos cenários reais para as HE das FFAA. Deficiente é uma palavra neutra, pois a suposição implícita é a de que o Brasil poderia ter de enfrentar – ou pelo menos dissuadir – uma “potência hegemônica” ou uma “coalizão de potências dominantes”, sem que se diga exatamente quais seriam essas potências “hostis” ou “ameaçadoras”. Quem não padece de miopia geopolítica, e conhece as motivações e orientações políticas do governo que formulou a END, pode apostar em que o alvo são os Estados Unidos e os países europeus, as ‘únicas’ “potências hegemônicas” do planeta, pois não se admitiria que os “parceiros estratégicos”, designados como tais pelo governo, possam vir sequer a constituir fontes de ameaças.

A END diz, nas suas “Diretrizes”, que se deve “priorizar a região amazônica” (sic), o que é propriamente surpreendente. Nenhuma explicação é dada para essa “priorização” que parece contradizer os dados da realidade, quando se sabe que a maior parte do PIB, da população, da capacitação industrial, dos centros nervosos do País se situa em outras regiões do Brasil, mais particularmente na costa atlântica ao longo das vertentes sudeste e do sul do território nacional. Talvez a END pretenda encarregar a Marinha, que supostamente vigia toda a costa e o mar territorial brasileiro, e marginalmente

a zona econômica exclusiva, do monitoramento e proteção dessa faixa de maior importância econômica, estratégica e militar para o País, mas isso não está explicitado no documento. Na verdade, o mais provável que ocorra é que tudo continue como sempre, com marinheiros instalados nas melhores praias do País e com os soldados e aviadores fixados em suas melhores regiões.

Ainda assim não se percebe por que a Amazônia deva receber maior atenção e mais recursos do que as regiões mais ricas e povoadas do País, talvez apenas porque seja pobre e despovoada, justamente. Deve ser a tradicional obsessão paranóica – não apenas de militares de direita, mas da esquerda paisana, também – quanto à internacionalização da Amazônia, obviamente a cargo das mesmas “potências hegemônicas” que conspiram contra o desenvolvimento do Brasil. Pode ocorrer, eventualmente, que os formuladores da END tenham experimentado um súbito ataque de clarividência, passando a colocar as ameaças potenciais ao Brasil lá onde eles podem de fato aparecer, ou seja, na Amazônia; mas registre-se que ali, os cenários mais prováveis são de pequena geopolítica, não de grande estratégia, o que reduziria singularmente o uso das ferramentas previstas na END.³

Em resumo, assim como a END não consegue ser uma verdadeira estratégia, ela não consegue ser um documento de defesa, ou seja, definir quais são as ameaças críveis e os reais desafios que pesam contra o Brasil, ou, de modo geograficamente mais preciso, contra suas regiões estrategicamente mais importantes. As HE previstas na END de emprego das FFAA são tantas e tão variadas, que as FFAA terão, de modo particularmente custoso, de se preparar para absolutamente tudo e todas as HE, talvez para enfrentar absolutamente nada. Neste caso, não se trata bem de uma manifestação retórica de hegelianismo militar, mas talvez de um voluntarismo de tipo acadêmico totalmente inócuo em seus propósitos substantivos.

³ Sobre os conceitos de pequena e grande geopolítica, ver Paulo Roberto de Almeida, “Uma paz não-kantiana?: Sobre a paz e a guerra na era contemporânea”, In: Eduardo Svartman, Maria C. d’Araujo e Samuel A. Soares (orgs.), *Defesa, Segurança Nacional e Forças Armadas* (Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 19-38; disponível: <http://www.pralmeida.org/05Docs/PRA/1987PazNaoKantianaABEDbook.pdf>).

3. Por que a END é prosaicamente nacional?

Aparentemente, a END pretende superar o velho problema que sempre colocou em lados opostos estadistas e generais, de uma parte, e economistas, de outra; ou seja, como conciliar, de um lado, os objetivos contraditórios da maximização do bem-estar da nação no curto prazo – o que implica atender ao consumo imediato da população – e os de seu desenvolvimento no longo prazo – o que implica concentrar recursos para fins de investimentos produtivos – e, de outro lado, as necessidades de sua defesa, com suas exigências em termos de desvio de recursos para a aquisição de ferramentas militares – improdutivas por definição – mas essenciais para os fins de dissuasão, de segurança e de defesa? A END, teoricamente, deveria reservar algum espaço, se não para a macroeconomia do desenvolvimento brasileiro, ao menos para uma estimativa inicial de seus custos diretos e indiretos, em termos de dotações orçamentárias anuais e plurianuais, e de previsões aproximadas dos montantes necessários a serem apropriados para cada uma de suas grandes rubricas ou categorias de despesas (pessoal, equipamentos, infraestrutura, manutenção, P&D militar, etc.).

Esse tipo de cálculo elementar, a END sequer o faz de maneira impressionista ou puramente subjetiva, ou seja, ela jamais ousa aventar qualquer cálculo estimativo, mesmo primário, dos custos incorridos pela sua grandiosa estratégia (supostamente) de defesa. Ela tampouco se permite considerar o custo-oportunidade de todas as suas propostas operacionais, tanto no terreno das ferramentas militares, como no da manutenção das instituições no formato pretendido. Parafraseando o conflito célebre dos economistas quanto a bem-estar e defesa, quando confrontados a esse tipo de dilema, pode-se dizer que a END pretende oferecer, ao mesmo tempo, manteiga e canhões, sem que ela jamais consiga estimar os custos, implícitos e explícitos, desse tipo de demanda contraditória por definição.

A 'manteiga', como sabemos, só pode entrar no quadro do grande projeto de desenvolvimento que os autores da END pretendem impulsionar pelo lado exclusivo da defesa (sem no entanto dizer como;

talvez por *fiat* político). E os canhões, bem, eles estão lá onde deveriam estar, mas aqui, não são apenas canhões, e sim todos os raios de Júpiter e de seu exército de deuses auxiliares, sem esquecer Marte e Vulcano. Com efeito, a END pretende "fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear". Ou seja, nada menos do que uma guerra nas estrelas, uma presença na estratosfera e no *cyberspace*, mesmo se for para combater inimigos na área considerada prioritária, que é a 'esquecida' Amazônia.

E como tudo isso será alcançado?; ou seja, como serão oferecidos a manteiga e os canhões da grande estratégia brasileira? A END novamente responde: "Tal desenvolvimento [a capacidade de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras] dar-se-á a partir da utilização de tecnologias de monitoramento terrestre, marítimo, aéreo e espacial que estejam sob inteiro e incondicional domínio nacional". Talvez coubesse sublinhar três vezes e colocar em negrito o "incondicional", pois ele resume toda a concepção soberanista, inteiramente autárquica e estreitamente nacionalista da concepção do econômica do mundo dos formuladores da END. Não basta ter ou dispor de ferramentas: é preciso, também, que elas sejam genuinamente *made in Brazil* ou manipuladas integralmente pelos militares brasileiros.

Esse tipo de restrição quanto a origem das ferramentas, ou o condicionamento de sua aquisição no estrangeiro ao estrito repasse do controle tecnológico sobre as ferramentas em questão, resume o caráter especificamente nacional da END, aliás, seu único elemento dotado de maior consistência intrínseca, posto que os dois outros elementos não se sustentam, nem filosófica, nem praticamente, como vimos. Paradoxalmente, ou ironicamente, grande parte dessa transferência de tecnologia esperada ou desejada pelos formuladores da END deveria fluir – voluntariamente, talvez – daquelas "potências hegemônicas" que supostamente estariam na origem das ameaças à 'prioritária' Amazônia (ou, quem sabe?, ao petróleo do pré-sal).

Todo o sentido da END consiste em atribuir à capacidade produtiva nacional a principal

responsabilidade pelo fornecimento de bens, serviços e provimentos diversos às FFAA. Não sou eu quem digo; isso está explícito em tantas passagens da END que seria fastidioso transcrever qualquer citação. Pode-se adivinhar quem ficará extremamente satisfeito com esse tipo de preferência nacional: os industriais patriotas, que não contentes de justificar o protecionismo em nome da defesa do emprego nacional, vão passar a invocar a soberania (nacional) em nome da defesa (nacional, justamente). Embora algumas associações patronais se pareçam mais com “sindicatos de ladrões” – no sentido figurado, claro, tal a promiscuidade mantida com autoridades, políticos e supostos defensores da lei – muitas dessas “representações de classe” vivem justamente de reciclar dinheiro público, ou melhor, da coletividade. Obviamente, não existe reciclagem mais extensa, “gorda” e isenta de concorrência efetiva do que essas compras governamentais de armas, sempre monopolizadas e cartelizadas em nome de uma suposta segurança nacional.

Em defesa da END – mas acredito que ela não necessita que a defendam, pelo menos não de ataques como este, débil e sem audiência – pode-se argumentar que todos os governos fazem a mesma coisa e praticam os mesmos pecados: em nome da defesa e da soberania nacional, esses governos (sabemos quais são) mantêm, sem qualquer economia de escala ou critérios de custo-oportunidade, custosas indústrias de defesa, pois, obviamente, “não se pode entregar a defesa nacional a interesses alienígenas”. O patriotismo ‘patrioteiro’ – desculpem a redundância mas ela é necessária – é a forma mais fácil de arrancar dinheiro da sociedade e de entregá-lo a quem já é rico, o que compreende, certamente, os industriais da defesa e os representantes da indústria bélica nacional (algumas estatais, por acaso).

Contra argumentos como esse, não há fatos capazes de modificar o assalto ao orçamento público organizado por uma coalizão de usuários e fabricantes de produtos de defesa, razão pela qual nem pretendo gastar meus fracos conhecimentos de economia tentando demonstrar que existem, sim, formas mais racionais de se gastar os recursos públicos, mesmo em áreas sensíveis como defesa e segurança. Em qualquer

hipótese, a END se ajusta inteiramente à ideologia do desenvolvimento nacional, essencialmente marcada pelo nacionalismo protecionista e pelo vezo estatizante. Não serei eu a tentar modificar esse estado de coisas, por isso desisto.

Mais importante, porém, é constatar como esse nacionalismo instintivo pode ser profundamente contraditório com os objetivos da END, que supostamente são os da constituição de FFAA modernas, capacitadas tecnologicamente, aptas a combater em todas as vertentes mais sofisticadas da guerra moderna, como está expressamente declarado no documento: “Três setores estratégicos – o espacial, o cibernético e o nuclear – são essenciais para a defesa nacional”.

Pois bem, essa afirmação – melhor, essa pretensão, algo ilusória, como muitas outras no documento – é inteiramente negada por outra afirmação mais à frente, que se refere ao serviço militar obrigatório, supostamente encarregado de realizar o “nivelamento republicano” (seja lá o que isso queira dizer para filósofos de plantão). No parágrafo 2 dessa seção, depois de se confirmar que “[o] Serviço Militar Obrigatório será (...) mantido e reforçado”, vem explicitamente afirmado que “[a]s Forças Armadas limitarão e *reverterão* [merece ser sublinhado três vezes] a tendência de diminuir a proporção de recrutas e de aumentar a proporção de soldados profissionais.” [sic três vezes e espanto figurado!!!]

Ora, não existe proposta mais contraditória com o objetivo de se ter FFAA modernas e capacitadas tecnologicamente do que a incorporação proporcionalmente maior de recrutas ignorantes nessas forças. Trata-se de um grave equívoco, só explicável por populismo ingênuo, igualitarismo instintivo ou alienação acadêmica de quem propôs tamanha incongruência; ou, então, uma mistura desses três elementos, pois não se consegue explicar como um documento desse teor, tão moderno em seus outros componentes, pode cometer erro tão grave na componente mais importante de qualquer força militar moderna, os recursos humanos (aliás, de qualquer atividade organizada por uma sociedade contemporânea). Espera-se que os chefes militares não sucumbam a essa burrice monumental. Não se trata de propor a contratação de mercenários

modernos, combatendo por dinheiro, mas sim a profissionalização crescente das FFAA, consoante tendências detectadas na maior parte das FFAA contemporâneas. Um soldado moderno deve ter, no mínimo, a formação de um engenheiro (não sei se estou exagerando...).

4. O que uma END realista e razoável poderia conter?

Pergunta fácil e, ao mesmo tempo, difícil de responder. Em primeiro lugar, ela deveria conter – e isto é o mínimo – uma verdadeira *estratégia de defesa*, nacional ou não (mas sei que, aqui, toco nos brios de nossos militares nacionalistas e outros patrioteiros, já prontos a sacar suas armas para me fuzilar, por grave atentado à defesa nacional). Bem, deixando de lado por um momento esse fantasma do caráter supostamente nacional da nossa defesa, vejamos prioritariamente os dois outros elementos em pauta: a estratégia e a defesa.

O que é uma estratégia? O que deveria conter de estratégico um documento destinado às gloriosas FFAA, que nos defendem de insidiosos ataques inimigos (ou simplesmente externos)? Uma estratégia é, segundo meu entendimento, um conjunto de prescrições de natureza geral quanto a valores, princípios, objetivos gerais e particulares, metas e finalidades da ação estatal que têm a ver com a existência, a proteção, a manutenção da segurança, a preservação da independência e da soberania de um determinado Estado, em função da qual disposições táticas são adotadas, fatores logísticos definidos, meios específicos constituídos, todos com a finalidade de se atingir os objetivos gerais e particulares definidos pelos estadistas na estratégia adotada pelos responsáveis políticos do Estado em questão. Ou seja, mesmo que uma estratégia possa ser eventualmente preparada e oferecida por generais e outros senhores da guerra, sua definição última e a responsabilidade suprema pela sua forma teórica final e decisões complementares pela implementação prática sempre incumbem à autoridade política do Estado em causa.

Daí a primeira regra no processo de elaboração de uma estratégia qualquer, no sentido aqui

definido como obra de estadistas de natureza profundamente política e de escopo e significado essencialmente políticos, na acepção “estatal” desses termos (que tem a ver com o conceito anglossaxão de *statecraft*, que poderia ser imperfeitamente traduzido por “estadismo”). Uma estratégia não diz respeito apenas a generais e senhores da guerra, e sim a toda a nação e seus responsáveis maiores. Ela precisa ostentar, em primeiro lugar, clareza geral de concepção, precisão nos seus desígnios e objetivos principais, profundidade similar no estabelecimento de suas finalidades secundárias, planejamento quanto aos meios adequados e quanto ao alcance, eficácia, possibilidades e limites de suas ferramentas privilegiadas e, também, dispor de um compromisso firme com a sua colocação em vigor e implementação decisiva por parte dos estadistas instalados no comando da nação, quaisquer que sejam os obstáculos e dificuldades que se apresentem no processo de sua implementação.

É evidente, nesse sentido, que a coerência entre fins e meios da estratégia adotada depende de uma visão clara desses responsáveis políticos – tanto civis quanto militares, estes agindo na condição de planejadores políticos visando finalidades militares, se a estratégia adotada é basicamente militar – quanto à capacidade relativa da nação em sustentar essa determinada estratégia, que precisa ser minimamente comensurável aos recursos efetivos ou potenciais à disposição da nação. Sendo assim, qualquer exercício em torno de uma estratégia nacional depende de um conhecimento acurado de quais são as fortalezas e fraquezas da nação em causa, sem o que o exercício conduzido poderá traduzir-se em mero esforço de objetivos ideais, ou em uma coleção irrealista de desejos inatingíveis. Um levantamento preliminar dos recursos, das possibilidades e limites ao estabelecimento de uma determinada estratégia configura-se uma tarefa prévia indispensável à boa definição de uma estratégia realista e compatível com os meios e finalidades nela estabelecidos.

Levando-se em conta esses critérios metodológicos, parece que a END falha em cumprir requisitos mínimos de uma estratégia. Ela não diz por que, e com quais finalidades, deseja ter para o Brasil FFAA

dotadas das características apontadas em seus vetores principais de atuação (espacial, cibernético e nuclear); tampouco diz quais seriam os grandes objetivos da nação em face de obstáculos precisos à consecução desses objetivos (que permanecem indefinidos); não consegue sequer dizer para o quê ou para quem o Brasil teria de dizer 'não', como masculinamente pretendem seus formuladores; e falha, estupidamente, em se dotar dos recursos humanos adequados às suas altas finalidades (que ela não se sabe dizer quais são, mas que pretende atingir, em todo caso, muito mais com recrutas ignorantes do que com soldados profissionais e administradores competentes, recrutados no mercado e operando em condições de eficiência quanto aos meios e com cobrança de resultados).

Se com todas essas falhas a END pretende continuar a ser chamada pelo nome pomposo de 'estratégia' – e ainda mais 'de defesa' – é evidente que ela precisa passar por uma remodelação conceitual e um sério esforço de redefinição de objetivos e metas, sem o que ela permanecerá o que é atualmente: uma assemblagem de conceitos vagos sem conexão com o Brasil real, coroando três listas de compras militares para cada uma das forças singulares; tudo isso, cabe recordar, sem conseguir dizer o que pretende exatamente o Brasil no contexto do mundo em que vivemos, *hic et nunc*, com alguma previsão para as próximas décadas, como seria de rigor em documentos desse tipo. Sem uma exposição clara do que é o Brasil – e do que constitui a sua defesa, se é que existe uma, atualmente –, de suas capacidades materiais e possibilidades humanas, de seus objetivos diplomáticos e econômicos, agora e futuramente, sem essa visão clara de quem somos, do quê pretendemos em nossa região e no mundo, no futuro previsível, sem uma adequação entre essas finalidades e os instrumentos disponíveis (imediatos e mediatos), sem um planejamento acurado do que pretendemos obter com os nossos próprios meios ou em cooperação com aliados potenciais, sem todos esses elementos conceituais e empíricos, fica difícil estabelecer uma estratégia digna desse nome e prover os recursos necessários à sua consecução.

Não se exige, obviamente, que os formuladores de uma grande estratégia nacional sejam todos

planejadores competentes, exímios economistas ou planejadores experientes, mas seria conveniente que os estadistas e generais que forem conceber, desenhar e redigir um tal documento se cerquem de assessores dotados de algumas competências firmadas nessas áreas básicas da ação estatal. Os seus formuladores podem ser, inclusive, filósofos ou sociólogos (sem esquecer os advogados e outros mestres de ciências afins), mas algumas tarefas de planejamento, de cálculo econômico e de administração, de organização e métodos seriam muito bem-vindas antes que amadores se lancem nessa ingente tarefa. Não é possível, por exemplo, que uma magnífica estratégia nacional se veja obstaculizada em sua implementação por uma completa falta de correspondência entre os objetivos ambiciosos nela estabelecidos e os poucos meios colocados à disposição das autoridades de aplicação, como resultado de cálculos irrealistas em torno do PIB nacional – presente e futuro – e as dimensões ambiciosas de uma tal grande estratégia.

A rigor, uma estratégia do tipo da que se concebe aqui – ou seja, bem mais 'prussiana' do que 'hegeliana' – não é obra de alienígenas trabalhando com uma cornucópia infindável de recursos sempre abundantes. Nunca o é: aqueles que acreditam que o orçamento do Pentágono e as maravilhosas máquinas de guerra que ali são encomendadas – inclusive com grande desperdício e alguma irracionalidade nos gastos – fluem diretamente das arcas do Tesouro (eventualmente por bondade e graça do Congresso), por certo ignoram o papel da professorinha primária e da produtividade sistêmica do trabalhadores americanos na montagem secular de um modo inventivo de produção que encantou Schumpeter e deslumbraria Marx. Doses mínimas de realismo orçamentário e uma visão adequada das capacidades econômicas nacionais – inclusive quanto ao endividamento externo – são sempre desejáveis nessa gloriosa missão de desenhar e escrever uma estratégia. Desse ponto de vista, creio, sinceramente, que a END falha completamente em juntar meios e fins, em definir possibilidades e limites, em juntar desejos com realidade. Ela parece esquecer que nossas FFAA vivem num país real, chamado Brasil, do início do século 21, situado a centro-leste de

um continente específico, localizado no hemisfério americano, cercado por vizinhos, digamos, peculiares, que apresentam características muito definidas, sobre as quais não é necessário estender-se no momento (mas que convém levar em consideração na redação dessa grande estratégia).

Pois bem, esperando que os filósofos da grande estratégia brasileira baixem à terra, seria conveniente que eles dissessem alguma coisa em torno da *defesa*, ou seja, essas “forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou (...) outros agentes não-estatais”. Da mesma forma, seria de todo indicado que os formuladores de uma END razoável consigam articular algo coerente em torno das “variadas missões [das FFAA], em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado”. Sem tratar desses ambientes concretos, torna-se impossível combater o bom combate, ou seja, estar aprestado para o inimigo provável, não por aquele imaginado por mentes iluminadas que vivem nos salões acarpetados das academias e burocracias do Estado. Por exemplo: você não manda um porta-aviões para combater guerrilheiros na selva, nem arma uma grande esquadra quando o que se necessita é de uma Marinha de águas marrons, não águas azuis; mísseis geralmente não são recomendados para o emprego contra contrabandistas “pés-de-chinelo”, como parecem ser as HE mais prováveis das nossas gloriosas FFAA.

Claro, elas têm uma necessidade psicológica de também se preparar contra esses inimigos poderosos que figuram nas HE dos nossos anti-imperialistas oficiais, mas conviria antes fazer um curso de ciência política e, na sequência, uma pós-graduação em relações internacionais, para melhor programar o uso efetivo das nossas FFAA. O que não é possível seria torrar os escassos – por definição – recursos da gloriosa mãe gentil, contemplando toda a panóplia possível de ferramentas militares para todas as HE humanamente concebíveis no horizonte histórico do relacionamento regional e internacional do Brasil. Um pouco de razão e outro tanto de sensibilidade sempre são bem vindos, mesmo nessas rudes matérias de defesa e segurança.

Todo exercício intelectual é bem vindo, sobretudo quando se pode revisá-lo com base em dados da

realidade, submetendo-o às armas da crítica (para que ele não padeça sob a crítica das armas, com a licença de Marx para o uso desta sua paráfrase). Se os formuladores originais da END padecem de vazio geopolítico, nada melhor do que engajar novos filósofos – com alguns engenheiros e economistas em apoio – para revisar, corrigir e melhorar o documento em questão. Todos ganhariam com isso: a nação, em primeiro lugar, que saberia exatamente – pelo menos é o que se supõe – quanto lhe pretendem subtrair em transparentes transações orçamentárias; as próprias FFAA, que saberiam que tipo de inimigo combater – posto que a END atual é totalmente vaga a esse respeito; e também, talvez seja o mais importante, a lógica elementar e a racionalidade *stricto sensu*, que sempre ganham quando documentos de tal importância atendem a seus requisitos formais e subscrevem a cânones mínimos de coerência intrínseca e de adequação à realidade.

Nem tudo está perdido, porém, desde que se considere que a END *is not the end*, se me permitem o *jeux de mots* inevitável. Ela representa um bom começo, posto que já contém a *shopping list* desejada por cada uma das forças (ainda que, sob vários aspectos, totalmente inadequada às reais funções presumíveis de cada uma delas, e conjuntamente). Seria preciso que estadistas de verdade e generais experimentados – prussianos e hegelianos, ambas as combinações são possíveis – pudessem definir as ameaças concretas que pesam sobre o Brasil – *if any* – e, a partir daí, estabelecer os parâmetros básicos de uma estratégia de defesa que faça jus a esse conceito. Talvez falte ao documento aquelas bonitas ações cinematográficas que corresponderiam aos cenários de grande geopolítica com que sonham nossos soldados; mas isso talvez seja simplesmente porque o Brasil precisa ajustar seu desejo de brilhar no mundo às reais dimensões dos desafios que se colocam concretamente em seu ambiente de atuação, quais sejam, os cenários de pequena geopolítica na região ou a serviço da ONU.

Essa talvez seja a frustração – essencialmente teórica – dos hegelianos que conceberam pela primeira vez o documento: eles pretendiam vislumbrar (talvez até desejavam secretamente) enfrentamentos

com potências hegemônicas e acabam tendo de caçar marginais nas favelas do Haiti ou traficantes analfabetos nas selvas e morros da América Latina; no máximo, talvez consigam separar facções guerreiras em territórios longínquos, a serviço do CSNU, sem que talvez jamais consigam exercer seus fabulosos dotes bélicos contra inimigos de verdade numa guerra de posições. Por mais que a realidade não se encaixe nos planos grandiosos, é ela que precisa ser enfrentada, não os conflitos imaginários (sobretudo contra os inimigos errados, como certamente alguns mais alucinados podem estar cogitando no seu íntimo).

Conclusão

Ao fim e ao cabo, uma estratégia de defesa – deixemos o nacional de lado, pois ele será fatalmente reinserido por nossos bravos formuladores – deve responder às necessidades percebidas por estadistas e generais, não corresponder às angústias teóricas de alguns ideólogos disfarçados em planejadores, como parece ter sido o caso desta primeira experiência de redação. Os requisitos metodológicos e os componentes conceituais são relativamente simples: o documento deve ser uma estratégia e ele deve tratar de defesa. Para tanto seria indispensável algum trabalho preliminar de análise de terreno – inclusive no contexto global –, de balanço de recursos, de identificação de ameaças críveis, de definição de ferramentas, de estimação de custos, de estabelecimento de planos táticos e de disposição das forças nos espaços definidos pela estratégia. Pode-se até ser ambicioso quanto aos meios, mas não se deve deixar o terreno no qual se pisa para passear pelo Olimpo filosófico dos deuses da guerra.

Em uma palavra, questões militares e assuntos diplomáticos não são encargos para amadores, como soe acontecer ocasionalmente em certos meios (ou épocas). O preço a pagar pelo idealismo nessas

matérias é muito alto, e ele não tem a ver apenas com os recursos financeiros da nação – ou seja, o meu, o seu, o nosso dinheiro – e sim com a completa inadequação de uma estratégia qualquer – qualquer que seja o seu conteúdo nacional – com os fins pretendidos, supostamente de defesa. A menos, é claro, que a intenção não declarada seja a de não fazer a guerra, mesmo em última instância, o que sempre pode ser uma escolha de civis (eventualmente diplomatas), mas que na mente dos generais não parece ser a opção mais adequada. *Back to work!*

Recebido em 24/05/2010

Aprovado em 01/06/2010

Resumo: Análise crítica da Estratégia Nacional de Defesa, divulgada em dezembro de 2009, demonstrando que não se trata de uma estratégia e muito menos de defesa, sendo apenas prosaicamente nacional, no sentido tradicional da palavra (protecionista e introvertido). Depois de uma crítica a esses aspectos da END, faz-se uma apresentação dos elementos que uma END adequada deveria conter para corresponder a suas intenções declaradas.

Abstract: Critical assessment of the Brazilian National Defense Strategy, issued by the Government in December 2009, stating that it is not exactly a strategy, neither of defense, being solely national, in the common sense of this word (protectionist and introverted). Besides the critical assessment to those aspects of the NDS, there is a presentation of the main elements that could be incorporated into a true NDS, to make it correspond to its intended goal.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira; Estratégia Nacional de Defesa, avaliação crítica.

Key words: Brazilian Foreign Policy; National Defense Strategy, critical assessment.