

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



## ■ ARTIGOS

- GEOPOLÍTICA MUNDIAL E AMERICA'S  
GRAND NATIONAL STRATEGY: DIÁLOGOS  
EPISTEMOLÓGICOS INDISSOCIÁVEIS 500  
Guilherme Sandoval Góes
- ECONOMIA DE DEFESA COMO UMA CATEGORIA  
GERAL DE ANÁLISE NAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS 542  
Thauan Santos
- O HIZBULLAH E A GUERRA NA SÍRIA: HISTÓRICO E  
INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS 565  
Monique Sochaczewski Goldfeld  
Felipe Haddock Lobo Goulart
- A COEXISTÊNCIA PACÍFICA: ESTUDOS PARA A  
HISTÓRIA DE UM CONCEITO INTERNACIONALISTA 604  
Renato Petrocchi
- A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO SISTEMA  
EUROPEU DE COMBATE AO TERRORISMO 637  
Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo  
Lisandra Ramos Duque Estrada

---

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ARTE OPERACIONAL: DE FREDERICO O GRANDE AO “GOLDWATER- NICHOLS ACT”	668
Rodolfo Castelo Branco Wadovski José Cláudio da Costa Oliveira	
DEMANDAS DOS GRUPAMENTOS OPERATIVOS DE FUZILEIROS NAVAIS DURANTE A MINUSTAH: CONTRIBUIÇÕES PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA	703
Ana Carolina Aguilera Negrete Eduardo Rodrigues de Sousa	
CUSTOS DE OPERAÇÃO E APOIO DE NOVOS MEIOS NAVAIS: ESTIMATIVAS DO PHM ATLÂNTICO COM BASE EM FONTES ABERTAS	735
Luiz Octávio Gavião Marcio Magno de Farias Franco e Silva Emilia Machado Mariana Petine	
A MOBILIDADE HUMANA FORÇADA NO CONTINENTE AFRICANO	759
Anselmo de Oliveira Rodrigues Eduardo Ferreira Xavier Glaser Migon	
DEFESA, POLÍTICA EXTERNA E PENSAMENTO MILITAR BRASILEIRO (2003-2016)	788
Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves	

# GEOPOLÍTICA MUNDIAL E AMERICANA'S GRAND NATIONAL STRATEGY: DIÁLOGOS EPISTEMOLÓGICOS INDISSOCIÁVEIS

Guilherme Sandoval Góes<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a conexão epistemológica envolvendo a geopolítica mundial e as grandes estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos da América (EUA). Nesse sentido, no âmbito da mundialidade pós-eurocêntrica, colima-se realizar estudos referentes aos modelos estratégicos norte-americanos e seus impactos na formação da ordem geopolítica mundial. Para tanto, serão estudadas as principais estratégias globais estadunidenses, desde o modelo estratégico da Contenção de George Frost Kennan até a Doutrina Trump do “América em primeiro lugar”, perpassando-se, antes, pelo paradigma estratégico do Engajamento e da Ampliação de Bill Clinton, pela construção estratégica da Doutrina Bush da era pós-11 de setembro e, finalmente, pela Estratégia de reconstrução nacional e liderança global de Barack Obama. É nesse sentido que o hodierno estudioso das relações internacionais tem a tarefa de identificar os vínculos indissociáveis entre a geopolítica mundial e a evolução do pensamento estratégico norte-americano.

**Palavras-chave:** Geoestratégia da Contenção. Estratégia do Engajamento e Ampliação. Doutrina Bush (Defendendo a nação contra seus inimigos). Doutrina Obama (Renovação nacional e liderança global). Doutrina Trump (América em primeiro lugar).

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorando em Geopolítica, Cultura e Direito. Universidade da Força Aérea (UNIFA). Rio de Janeiro - RJ. E-mail: guilherme.sandoval@terra.com.br.

## INTRODUÇÃO TEMÁTICA

O estudioso das relações internacionais contemporâneas, independentemente de ser geopolítico ou internacionalista, deve ser capaz de compreender as vinculações epistemológicas que ligam as ações dos Estados centrais e suas respectivas estruturas de poder hegemônicas, que se imbricam de tal maneira que acabam desaguando na construção de um determinado paradigma de ordem mundial.

Com efeito, desde o surgimento do mundo westfaliano pós-1648, o centro da geopolítica mundial vem concebendo arquétipos estratégicos que transcendem o escopo de sua simples nacionalidade, para invadir a territorialidade dos demais países, moldando assim o cenário internacional de acordo com seus próprios interesses vitais<sup>2</sup>.

É por isso que a presente obra acadêmica tem o objetivo de sistematizar os diálogos epistemológicos indissociáveis entre a mundialidade pós-eurocêntrica (mundo pós-Segunda Guerra Mundial) e as grandes estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos (NSS - National Security Strategy).

Pretende-se, portanto, examinar cada um desses arquétipos norte-americanos com o desiderato acadêmico de compreender-lhes o significado, organizá-los sistematicamente e, finalmente, apontar, no plano conceitual, o alicerce teórico que lhes deu fundamento. Firme, pois, nossa convicção de que o estrategista do século XXI tem o desafio de compreender a evolução dos paradigmas da ordem mundial à luz dessas grandes estratégias americanas, tal é, em essência, a gênese de sua construção.

Em consequência, é imperioso examinar cinco grandes estratégias norte-americanas, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje:

a) **Estratégia da Contenção** (Doutrina Kennan), paradigma estratégico concebido para deter a expansão soviética e que vigorou

---

<sup>2</sup> Isto quer dizer que examinar a conjuntura internacional de uma determinada época da História da humanidade não deixa de significar avaliar os reflexos das grandes estratégias nacionais de potências hegemônicas, que se projetam sobre os demais Estados do sistema internacional. Como bem destaca André Beaufre “a estratégia não deve ser uma doutrina única, mas um método de pensamento, permitindo classificar e hierarquizar acontecimentos e, depois, escolher os procedimentos mais eficazes. A cada situação corresponde uma estratégia particular; toda estratégia pode ser a melhor em uma das conjunturas possíveis, e detestável em outras conjunturas. Aí está a verdade essencial. (BEAUFRE, 1998, p. 20).

durante toda a Guerra Fria<sup>3</sup>;

b) **Estratégia do Engajamento e da Ampliação** (Doutrina Clinton), engendrada no início dos anos 90 e desenvolvida a partir do colapso do Império soviético, sendo a base do fenômeno da globalização da economia<sup>4</sup>;

c) **Estratégia da Guerra ao Terror** (Doutrina BUSH), configuração pós-11 de setembro e cuja linha dominante é a imposição da chamada pax americana, aqui vislumbrada como uma ordem unipolar do tipo ou é meu amigo ou é meu inimigo<sup>5</sup>;

d) **Estratégia das Alianças Transoceânicas** (Doutrina Obama), arquétipo estratégico que busca a reconstrução hegemônica dos EUA a partir da retomada da sua liderança global e seu engrandecimento econômico<sup>6</sup>;

e) **Estratégia do “América em Primeiro lugar”** (Doutrina Trump), concepção estratégica que denega a teoria da tríade e cria as bases para a implantação da era da (des)globalização da economia e do isolacionismo internacional dos EUA<sup>7</sup>.

Urge, pois, deslocar para a centralidade dos estudos acadêmicos da contemporaneidade, o diálogo epistemológico que se perfaz entre duas ordens científicas distintas, quais sejam: de um lado, a evolução da ordem geopolítica mundial e, do outro, a evolução das estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos.

Com tal tipo de intelecção em mente, é mais fácil ler a ordem ou

---

<sup>3</sup> Sob o rótulo genérico de Geoestratégia da Contenção, desponta uma série de políticas externas dos Estados Unidos voltadas para impedir a expansão do comunismo ao longo do planeta. Seu principal idealizador foi George Frost Kennan.

<sup>4</sup> UNITED STATES. U. S. National Strategy of Engagement and Enlargement. Administration of William Clinton. Washington, D.C. Press, feb. 1996.

<sup>5</sup> UNITED STATES. U.S. National Strategy of Defending The Nation Against Its Enemies. Administration of George W. Bush. Washington, D.C. Press, sep. 2002.

<sup>6</sup> UNITED STATES. U.S. National Strategy of Nation Renewal and Global Leadership. Administration of Barack Obama. Washington, D.C. Press, may. 2010.

<sup>7</sup> UNITED STATES. U.S. National Strategy of Making America Great Again. Administration of Donald Trump. Washington, D.C. Press, dec. 2017.

desordem mundial<sup>8</sup> a partir de marco científico mais sofisticado e que seja coerente - a um só tempo - com o jogo geopolítico de poder de Estados dominantes e o grau de eficácia de suas estruturas de hegemonia global.

De fato, a geopolítica mundial sofreu e vem sofrendo, nos últimos anos, o impacto de um conjunto denso de mutações estratégicas, identificadas sob o rotulo genérico de *pax americana*. Trata-se da tentativa de imposição de uma ordem mundial unipolar controlada pelos Estados Unidos e calcada na “ontogenia do leviatã geopolítico”, único ente capaz de garantir paz e segurança ao sistema internacional.

Dessarte, com espeque no aporte lógico-conceitual trazido pelo giro estratégico da política internacional estadunidense, a figura abaixo sintetiza a tensão dialética entre o quadro de distribuição de poder mundial e os interesses vitais dos Estados Unidos, ou seja, entre a geopolítica mundial e as estratégias de segurança nacional daquele País, desde 1945 até os dias de hoje.



<sup>8</sup> É nesse diapasão que se vive a era da desordem mundial, tão bem esgrimida pelo saudoso mestre Luiz Alberto Moniz Bandeira quando destaca que: “A Ciência Política necessita estudar a ontogênese do Estado, no processo da opressiva acumulação do poder capitalista, que não apenas se nega, (...), mas igualmente anula a negação, ao longo da história e da evolução da economia mundial (...) Há uma relação recíproca, de ação e reação, entre os acontecimentos, daí que temos de estudá-los em todas as suas dimensões ontológicas, sob novos e diversos ângulos, dado que a história evolui ad infinitum, não de forma retilínea, mas em espiral e, às vezes, em curvas, dobras e linhas alternadas”. (MONIZ BANDEIRA, 2016, p. 24/25).

É por tudo isso que o presente trabalho acadêmico pretende investigar a evolução da ordem geopolítica mundial, desde o desfalecimento do mundo eurocêntrico, em 1945, passando-se pela queda do muro de Berlim, em 1989, pela queda das Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, pela crise financeira neoliberal, em 2008, até, finalmente, chegar aos dias atuais, onde desponta fato novo e surpreendente atrelado ao fenômeno da (des)globalização.

Enfim, este é o espectro temático do presente artigo.

### **A DOCTRINA KENNAN (*NATIONAL SECURITY STRATEGY OF CONTAINMENT*) E O PARADIGMA MACKINDERIANO-SPYKMANIANO DA GUERRA FRIA.**

Para uma melhor compreensão do vínculo epistemológico entre o contexto da Guerra Fria e a U.S. National Security Strategy of Containment, é natural que se faça, antes, uma breve referência ao paradigma geopolítico que lhe era anterior, isto é, a ordem mundial eurocêntrica.

O mundo eurocêntrico nasce da transição do feudalismo para o absolutismo monárquico a partir do fim das Guerras Religiosas (Guerra dos Trinta Anos), ocasião em que se desconstrói o paradigma de soberania dual ou parcelada da Idade Média (poder temporal do Rei versus poder eclesiástico do Papa), despontando em seu lugar a soberania absoluta do Estado moderno regido pela ordem westfaliana pós-1648<sup>9</sup>.

No plano da geopolítica global, a Paz de Vestfália de 1648 marca o início da sociedade internacional de Estados nacionais soberanos, calcada no equilíbrio de poder das grandes potências europeias. Realmente, nesse sentido, Benno Teschke, tentando desfazer o mito westfaliano como evento inaugural da estatalidade moderna, destaca que o Estado territorial pós-1648 tinha caráter absolutista, que não conhecia nenhum tipo de restrição, daí a necessidade de equilíbrio de poder entre impérios:

---

<sup>9</sup> Na visão de Henry Kissinger “Jamais existiu uma ordem mundial que fosse verdadeiramente global. (...) Um século de conflitos sectários e convulsões políticas através da Europa Central havia culminado na Guerra dos Trinta Anos de 1618-1648 – uma conflagração na qual se confundiam disputas políticas e religiosas. (...) A paz vestfaliana refletiu uma acomodação de ordem prática à realidade, não um insight moral excepcional. (...) Ela se baseava num sistema de Estados independentes que renunciavam à interferência nos assuntos internos uns dos outros e limitavam as respectivas ambições por meio de um **equilíbrio geral de poder**”. (KISSINGER, 2015, p. 10-11)

Existia algum limite sistêmico para a expansão geopolítica absolutista? Podemos identificar alguns princípios de ordem geopolítica do início do período moderno, que fossem reconhecidos de modo geral? Essas questões podem ser respondidas colocando-as no contexto das concepções rivais de ordem geopolítica: império e equilíbrio de poder. (TESCHKE, 2003, p. 233<sup>10</sup>).

Com efeito, foi a dualidade Império-Equilíbrio de Poder que regeu o mundo eurocêntrico, controlado pelas potências centrais, notadamente Reino Unido, França e Alemanha e cujas disputas geopolíticas gestaram as grandes Guerras da História da Humanidade, quais sejam: as Guerras Napoleônicas e as duas Grandes Guerras Mundiais.

É nesse diapasão que se pode dizer que o sistema eurocêntrico experimentou realidades geopolíticas disruptivas<sup>11</sup>, mas que, no entanto, não afastaram suas características centrais, quais sejam: perda momentânea da balança de poder e posterior reequilíbrio de poder (inexistência de uma única superpotência terrestre hegemônica na Europa) e as guerras de jogo de soma zero (uns ganham e outros perdem).

Observe, com atenção, que, durante a vigência do mundo europeu, os Estados Unidos estavam vivenciando a tese do isolacionismo geopolítico, também conhecida como Estratégia do America First e que hoje em dia está sendo reeditada pela Doutrina Trump. Portanto, é importante compreender, desde logo, que a iniciativa estratégica do “América em Primeiro Lugar” não é nova e foi largamente usada em diferentes épocas da vida nacional estadunidense, mormente, no período entre guerras,

<sup>10</sup> “Were there any systemic limits to absolutist geopolitical expansion? Can we identify any generally acknowledged principles of geopolitical order in the early modern period? These questions may be answered by setting them within the context of the rival conceptions of geopolitical order: empire and the balance of power”. (TESCHKE, 2003, p. 233)

<sup>11</sup> De fato, é inquestionável essa realidade geopolítica vinculante do sistema europeu, calcada na quebra de equilíbrio de poder a partir de iniciativa de uma potência terrestre com aspirações de domínio hegemônico na Europa e sua posterior derrota, que, por sua vez, possibilita a retomada da balança de poder, perfazendo o ciclo crise-reequilíbrio do sistema europeu de poder. Nesse sentido, observe, com atenção, que a ordem mundial eurocêntrica começa com o equilíbrio de poder gestado pela Paz de Westfália de 1648, mas, perde sua estabilidade durante as Guerras Napoleônicas com as pretensões hegemônicas da França de Napoleão e cuja derrota permitiu o Concerto Europeu obtido no Congresso de Viena de 1815; depois, o sistema europeu entra novamente em crise com o projeto expansionista da Alemanha reunificada do Kaiser Guilherme II gerando a Primeira Guerra Mundial e cujo reequilíbrio será obtido com o Tratado de Versalhes de 1919 e, finalmente, uma nova quebra da balança de poder com a Guerra-Relâmpago (Blitzkrieg) de Hitler durante a Segunda Guerra Mundial, cuja derrota já não mais simbolizou um novo equilíbrio, mas, sim, o colapso do mundo europeu e a conseqüente ascensão geopolítica dos EUA.

durante a vigência da ordem mundial eurocêntrica<sup>12</sup>.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema eurocêntrico deixa de ser geopoliticamente relevante, sendo, então, substituído pela Guerra Fria. É nesse contexto pós-1945 de bipolaridade geopolítica que as grandes estratégias dos Estados Unidos passam a reger as relações internacionais do mundo ocidental.

Ou seja, é nesse momento histórico que a hegemonia norte-americana deixa de ser implícita e, passa, efetivamente, a disputar espaços geopolíticos com a União Soviética, dentro de uma dinâmica de confrontação ideológica desenvolvida sob os influxos do condomínio imperial sobre o mundo (ALVES PEREIRA, 2007, p. 22).

Diante de tal confrontação, desponta, por conseguinte, a Geoestratégia da Contenção (U.S. National Security Strategy of Containment), um constructo estratégico cuja finalidade era conter o avanço soviético em escala planetária.

Nos seus primórdios, mais precisamente, a partir das Conferências de Yalta e Potsdam de 1945<sup>13</sup>, os construtores da estratégia norte-americana estavam divididos com relação à postura geopolítica da União Soviética<sup>14</sup>.

A denúncia de Kennan mostrou que não era o poderio militar russo que ameaçava os EUA, mas, sim, sua estratégia de expansão de poder político, daí a ideia-força da contenção, qual seja: evitar o enfrentamento militar direto e fazer a contenção política de forma indireta. Nesse sentido, Noam Chomsky, analisando obra clássica de John Lewis Gaddis (GADDIS,

---

<sup>12</sup> Defendida com ardor por considerável parcela da comunidade estratégica daquela época, o "America First" foi a tese responsável pelo esplêndido progresso norte-americano entre 1919 e 1941, ocasião em que o País entra na Segunda Guerra Mundial, em consequência do ataque da Marinha imperial japonesa a Pearl Harbour. Certamente essa temática será retomada por ocasião da análise da atual Doutrina Trump, por ora basta destacar que o conceito de "America First" foi o modelo usado pelos Estados Unidos durante a vigência da ordem mundial eurocêntrica.

<sup>13</sup> As conferências de Yalta e Potsdam foram realizadas no fim da Segunda Guerra Mundial sob a direção da cúpula dos vencedores da Guerra, sendo composta por Winston Churchill, Josef Stálin e Franklin Roosevelt (depois Harry Truman). Tais conferências fizeram a divisão geopolítica do mundo. Pela Conferência de Yalta, na cidade da Criméia, a área de influência da URSS foi limitada ao Leste europeu, enquanto que, na Conferência de Potsdam, ocorreu a divisão da Alemanha (Berlim foi dividida em quatro zonas de influência: britânica, norte-americana, francesa e soviética). Ainda em Potsdam, a Coreia foi repartida entre os EUA e a URSS, ficando a Coreia do Sul sob controle norte-americano e a Coreia do Norte sob a influência soviética.

<sup>14</sup> Foi nesse ambiente de dúvidas que se notabilizou a visão prospectiva de George Frost Kennan, primeiro estrategista a perceber que a URSS não era simplesmente um aliado difícil nas negociações do segundo pós-Guerra, mas, ao contrário, era, inquestionavelmente, o principal opositor geopolítico dos Estados Unidos no contexto mundial que surgia.

1986), destaca a concordância deste autor com a percepção de Kennan na primazia conferida ao poder político russo:

Ele também concordou com a visão sistemática de George Kennan – um padrão entre os articuladores políticos e os analistas – de que “não é o poderio militar russo que nos ameaça, mas sim o poder político russo” (outubro de 1947). Apesar desses lampejos de discernimento, Gaddis não se afastou do arcabouço convencional da “dissuasão” e do “refreamento da ameaça soviética”, embora reconhecesse - à guisa de acréscimo - que essa não era, em absoluto, a totalidade da história, nem tampouco a rigor, o tema central. (CHOMSKY, 2003, p. 39).

Começava assim a Guerra Fria, tendo-se, de um lado, a expansão mackinderiana da URSS e, do outro, a contenção spykmaniana dos EUA.

De fato, a Estratégia soviética, com base na Teoria do Poder Terrestre de Mackinder, apostava na progressiva conquista da Ilha-Mundo como meio de controlar o planeta, ou seja, partindo do heartland mackinderiano, a URSS deveria expandir suas fronteiras ao longo das massas continentais eurafricanas e eurasiáticas, conquistando, por conseguinte, os três continentes que formam a Ilha Mundial (Europa, África e Ásia), dominando assim o mundo. Por outro lado, a Geoestratégia da Contenção (Kennan’s Containment Strategy), com base na Teoria das Fímbrias de Nicholas John Spykman, apostava no controle do rimland, como base fundante do isolamento da União Soviética no coração da Terra.

Eis aqui muito bem caracterizado o paradigma mackinderiano-spykmaniano, que vigorou durante toda a Guerra Fria.

Para dar concretude à Teoria das Fímbrias de Spykman, o gênio pragmático do estrategista norte-americano fez uso de um velho e conhecido axioma de sua política externa, qual seja, articular alianças internacionais em benefício próprio.

Observe, com a ajuda da figura abaixo (MAFRA, 2006, p. 54), o sistema de alianças multinacionais criado para isolar o Império Soviético no núcleo duro do Heartland, cujo fundamento derivou do constructo teórico formulado por Spykman.

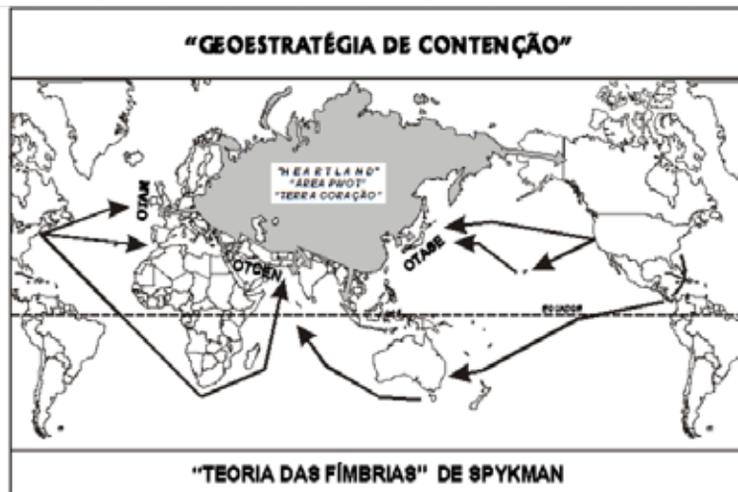


Fig. 12

Fonte: (MAFRA, 2006, p. 54).

E assim é que, para ocupar as Fímbrias da Ilha Mundial, mantendo o isolamento soviético no Coração da Terra, a Geoestratégia da Contenção engendrou a seguinte sequência de alianças multilaterais:

- a) para defender a Europa Ocidental, formou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>15</sup>;
- b) para proteger as regiões do Oriente Médio e da Ásia Central, criou a Organização do Tratado do Centro (OTCEN)<sup>16</sup>;
- c) para neutralizar a projeção comunista sobre o continente asiático, constituiu a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE)<sup>17</sup>.

Foi, portanto, com base nessa teoria geopolítica, que o mundo ocidental, após a ocupação do “Heartland” pela URSS, tratou de apoderar-se das Fímbrias ou Rimland, para impedir a expansão comunista pelo restante do mundo (MAFRA, 2006, p. 53-55).

Enfim, com sofisticada cultura estratégica e elevada capacidade de articulação internacional, os Estados Unidos, fazendo

<sup>15</sup> Sigla em inglês: NATO - *North Atlantic Treaty Organization*.

<sup>16</sup> Sigla em inglês: CENTO - *Central Treaty Organization*.

<sup>17</sup> Sigla em inglês: SATO - *South-East Asian Treaty Organization*.

uso do paradigma mackinderiano-spymaniano, venceram a Guerra Fria, desconstruindo o poderio econômico soviético e inaugurando uma nova era da geopolítica mundial.

Tal era foi imediatamente festejada pela célebre tese do Fim da História (FUKUYAMA, 1998) que a vislumbrava como o ponto final da evolução ideológica da Humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final de governo humano.

No entanto, Samuel Huntington não tardou a contestar essa ideia de um só mundo de euforia, harmonia e fim dos conflitos significativos na política global, dentro de uma perspectiva idealista kantiana de cooperação internacional harmônica pela própria natureza, destacando que:

No mundo pós-Guerra Fria, pela primeira vez na História, a política mundial se tornou multipolar e multicivilizacional. No final da década de 80, o mundo comunista desmoronou e o sistema internacional da Guerra Fria virou história passada. No mundo pós-Guerra Fria, as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas. Elas são culturais. (...) A rivalidade das superpotências é substituída pelo choque de civilizações. A política mundial está sendo reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. (HUNTINGTON, 1998, p. 19-21)

De certa maneira, essa visão de Huntington não deixa de transitar na senda teórica realista das relações internacionais, notadamente quando o autor destaca expressamente que “esse quadro realista do mundo é um ponto de partida muito útil para se analisar as relações internacionais e explicar grande parte do comportamento dos Estados. Os Estados são e continuarão sendo as entidades predominantes nos assuntos mundiais”. (HUNTINGTON, 1998, p. 35).

Diante de tal quadro de alta complexidade, incerteza e instabilidade, que não se coaduna, nem com um **só mundo fukuyamaniano e nem com os dois mundos do condomínio geopolítico universal**, o estrategista americano, com o raciocínio pragmático que lhe é peculiar<sup>18</sup>, logo

<sup>18</sup> O pensamento estratégico é, inevitavelmente, muito pragmático. Ele depende das realidades da geografia, da sociedade, da economia e da política (...) A história do pensamento estratégico não é a da razão pura, mas a do raciocínio aplicado. (PARET, 2001, p. 18)

percebeu a inadequabilidade do paradigma mackinderiano-spykmaniano para continuar regendo o cenário que surgia com o fim da Guerra Fria, em 1989, o que evidentemente o levou a engendrar um novo arquétipo estratégico, agora focado no projeto epistemológico neoliberal de abertura mundial do comércio e redução jurídica do Estado.

## **A DOCTRINA CLINTON (*NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ENGAGEMENT AND ENLARGEMENT*) E A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA**

Em termos acadêmicos, o fim da Guerra Fria marca o nascimento de uma nova **ordem mundial**, agora dita **pós-moderna**, que entra em vigor com o colapso do Império Soviético e perdura até os dias de hoje<sup>19</sup>.

Decerto que até o presente momento o próprio conceito de pós-modernidade é ainda muito controvertido no âmbito da doutrina. A proposta de estudo sobre a pós-modernidade tende a examinar valores consagrados pelo estado da arte em diferentes campos do conhecimento humano. O termo é de uso corrente e, muitas vezes, traz mais confusão do que esclarecimento. Tudo isso evidentemente revela que tal conceito, muito embora seja um tema forte e contemporâneo no pensamento acadêmico, ainda carece de maior desenvolvimento científico no que tange aos seus fundamentos axiológicos, filosóficos, jurídicos e geopolíticos.

É nesse sentido, pois, que a ideia de pós-modernidade apresenta alto grau de inconsistência epistemológica, uma vez que diferentes constructos teóricos disputam a primazia acerca da matéria<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Nesse sentido, não se desconhece a controvérsia que existe em torno da ideia de uma pós-modernidade no campo da geopolítica. Sem embargo da relevância dessa temática, cumpre alertar o leitor que tal matéria refoge ao escopo do presente trabalho, razão pela qual se optou por uma análise mínima, que permita trilhar um caminho científico capaz de descrever essa possível ordem mundial pós-moderna, aqui vislumbrada como a ordem mundial que surge com o fim da Guerra Fria.

<sup>20</sup> Daí toda uma plêiade de elementos fractais dispostos a representá-lo, dentre outros: a desconfiança do discurso das metanarrativas da modernidade e suas pretensões de atemporalidade e universalidade (LYOTARD, 2004), na qual a condição pós-moderna traz ínsita a incredulidade da ciência como sendo a única fonte definitiva da verdade a partir do desenvolvimento da inteligência artificial; a lógica cultural do capitalismo tardio (JAMESON, 2002), cuja dinâmica é incapaz de promover a transformação social, notadamente nos países de industrialização tardia; a crítica da teoria do agir comunicativo (HABERMAS, 2003), que rejeita a postura neomarxista, preocupada que estava com o combate aos ideais iluministas, substituindo-a pela concepção procedimentalista de democracia deliberativa; a construção teórica da hipermodernidade (LIPOVETSKY, 2004), que não deixa de representar uma visão anti-khuniã de que não houve quebra do paradigma da modernidade, mas, apenas uma

Nesse sentido, no campo da geopolítica, a ideia de uma ordem mundial pós-moderna também é muito controversa, no entanto, há que se reconhecer que o mundo pós-1989 traz insito elevado grau de instabilidade e complexidade, simbolizando transição paradigmática referente à estrutura do poder mundial até então existente.

É por isso que aqui se defende a visão de que a pós-modernidade geopolítica deve ser analisada menos como um fetiche acadêmico e mais como uma nova realidade irrefutável, que nasce do colapso de uma superpotência mundial, criando um novo arquétipo de relações de poder hegemônico, muito distinto de seus antecessores, quais sejam a ordem eurocêntrica e a ordem bipolar.

Com efeito, sob os influxos de uma possível pós-modernidade geopolítica, exsurge um plexo de antinomias pós-estruturalistas, que caminha na direção de uma **era do caos**, como mostra Ignacio Ramonet<sup>21</sup>, de uma **era de desregulamentação** e transações econômicas sem limites, como ensina Natalino Irti<sup>22</sup>, de uma **era do Estado-mercado**<sup>23</sup>, como professa Philip Bobbitt ou, ainda, de uma era de geopoder, como preconiza

---

aproximação popperiana da realidade atual, na medida em que ainda reinam na sociedade contemporânea os valores da modernidade, como por exemplo, o individualismo, a explosão do consumismo, o liberalismo político, a metamorfose da ética, etc. e, finalmente, mas, não menos importante, a linhagem epistêmica do medo líquido (BAUMAN, 2008), que destaca o antagonismo entre a segurança e a liberdade, como valores axiológicos de per si, ou seja, mais segurança, pressupõe menor grau de liberdade, da mesma forma que, mais liberdade, pressupõe abrir mão de maior segurança.

<sup>21</sup> Com efeito, Ignacio Ramonet põe a nu a ideia de civilização do caos dos novos senhores do mundo (conglomerados financeiros e industriais privados), do planeta saqueado (destruição sistêmica do meio ambiente), das metamorfoses do poder e suas formas negociadas, reticulares e horizontais (mídia, grupos de pressão e organizações não-governamentais), do choque das novas tecnologias (lado a lado com o choque de civilizações das guerras étnicas) e tudo isso fazendo exalar nessa sociedade ocidental pós-moderna um mau cheiro de remorso e algo parecido com um sentimento de náusea. (RAMONET, 1998, p 7-12).

<sup>22</sup> Natalino Irti, jurista italiano de escol e professor da Università La Sapienza di Roma, mostra com sapiência que: "Por detrás de qualquer ordenamento jurídico existe sempre uma vítima do poder. (...) As transações econômicas ignoram os limites. Enquanto as tribos estão em guerra, entre outras coisas, na escuridão da noite, giram os mercados, que oferecem bens e os negociam, sentindo-se fora de qualquer pátria. Uma terra de ninguém é aquela que está entre as duas margens, entre as fronteiras de dois países, de dois espaços diferentes. A economia é (ou aspira ser) uma indefinida terra de ninguém. (IRTI, 2007, p. 1-4).

<sup>23</sup> Philip Bobbitt mostra que ao longo da história da humanidade, as relações internacionais sempre estiveram pautadas em dois grandes alicerces: a guerra e o comércio. Nesse sentido o eminente autor mostra que uma nova forma de Estado (o Estado-mercado) está emergindo desse relacionamento, mais ou menos do mesmo modo como surgiram as formas anteriores, desde o século XV: como consequência da guerra. (BOBBITT, 2003, p.1).

Gearóid Ó Tuathail<sup>24</sup>.

Assim, o que não se pode negar, é que a ideia de pós-modernidade geopolítica traz no seu bojo um novo conceito de espaço vital (*lebensraum*), qual seja a conquista de mercados e mentes. Não se trata mais do clássico conceito de *lebensraum* atrelado à conquista de territórios, ao revés, o que importa, agora, é ganhar musculosidade geopolítica para conquistar novos mercados, que se abrem em escala planetária<sup>25</sup>.

Portanto, independentemente da aceitação ou não do fim da Guerra Fria como marco inicial de uma ordem mundial pós-moderna, o fato é que a queda do muro de Berlim gerou grandes transformações no plano da geopolítica mundial, justificando dessarte a ideia de implantação de uma nova era, de um novo paradigma, cujas características podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a) No campo da evolução social do Estado, representa a mitigação do Welfare State (Estado do Bem-Estar Social), operado dentro de um contexto de intervencionismo estatal, em prol de uma revitalização do Estado Liberal, realizada dentro de um contexto de abertura mundial do comércio;

b) No plano internacional, simboliza a transição de uma ordem bipolar de alta estabilidade estratégica para uma ordem mundial ainda em construção, mas, que é intensamente disputada por duas grandes perspectivas mutuamente exclusivas: de um lado, a manutenção do mundo americano, capitaneado pela pax hegemônica dos Estados Unidos, atuando como única superpotência militar e tecnológica do planeta e, do outro, o surgimento do mundo pós-americano, caracterizado pela consolidação de uma ordem mundial multipolar, com crescente equilíbrio de poder de potências globais e regionais, tais como a China, Índia e Rússia<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Gearóid Ó Tuathail ensina - ao introduzir o conceito de geopoder - que geografia é sobre poder. Nesse sentido, mostra o autor que "muito embora frequentemente assumida como ingênua, a geografia do mundo não é um produto da natureza, mas um produto das histórias de luta entre autoridades competindo por poder para organizar, ocupar, e administrar espaço. (TUATHAIL, 1996, p. 61).

<sup>25</sup> Isto torna claro que há uma mutação disruptiva em relação à geopolítica clássica, tal qual vislumbrada por seus principais precursores, Friedrich Ratzel (1844-1904), fundador da Geografia Política durante o processo de unificação alemã e Rudolf Kjéllen (1864-1922), catedrático das Universidades de Gotemburgo e Upsala e autor do neologismo "Geopolítica", que vislumbrava o Estado como um organismo geográfico vivo e, na sua esteira, a visão de que o espaço vital (*lebensraum*) do Estado era a conquista de territórios.

<sup>26</sup> Gilberto Bercovici destaca que: "De sua base territorial e espacial originária, o *nomos* passa

Enfim, a falta de uma visão clara dessa ordem de considerações pode obscurecer o verdadeiro significado dos novos tempos de uma estatalidade pós-1989 (considerada pós-moderna ou não, na exata convicção do leitor), no interior da qual se descortina a globalização neodarwinista, patrocinada pela abertura mundial do comércio, desprestígio do Estado westfaliano, redução jurídica do Estado e busca pela competitividade internacional<sup>27</sup>.

Toda essa análise feita até aqui serve para introduzir o estudo da conexão epistemológica entre a Estratégia do Engajamento e da Ampliação de Bill Clinton (U.S. National Security Strategy of Engagement and Enlargement) e o fenômeno da globalização neoliberal da economia, bem como da implantação do mundo americano.

Com efeito, no terreno concreto das ideias pragmáticas, como já dito, o estrategista estadunidense logo percebeu que o paradigma mackinderiano-spykmaniano já não tinha mais aptidão para moldar a mundialidade pós-Guerra Fria que surgia.

Isso fez com que se instaurasse nos EUA um novo arquétipo de segurança nacional, totalmente diferente do seu antecessor (contenção spykmaniana). Tal mudança de rumo provocou revitalizante revisão de princípios estratégicos, que integrados vão formar a NSS of Engagement and Enlargement, documento prolatado pelo ex-presidente Clinton, em fevereiro de 1996.

Com efeito, o gênio pragmático do estrategista norte-americano não demorou a sistematizar o modelo do Engagement and Enlargement a partir de um grandioso esquema multilateral de cooperação comercial, envolvendo seus dois grandes parceiros estratégicos da tríade hegemônica do sistema capitalista.

Com apurada sofisticação estratégica, os Estados Unidos criaram um mecanismo muito bem planejado, cujo desiderato era a interligação de

---

a ser conformado pelo domínio econômico, que não se dá em territórios e locais estáveis e determinados, mas nos espaços voláteis dos mercados. Os grandes espaços de nosso tempo são, para (IRTI, 2005), os espaços da livre economia, os mercados. A economia e a técnica exigem um novo espaço mundial, edificando um novo e diverso nomos da Terra, cuja formação ainda está marcada pelos conflitos entre o poder localizado dos territórios e o poder planetário da economia mundial". (BERCOVICI, 2007, p.66)

<sup>27</sup> Como bem destaca Luís Roberto Barroso: "Planeta Terra. Início do século XXI. Ainda sem contato com outros mundos habitados. Entre a luz e sombra, descortina-se a pós-modernidade. O rótulo genérico abriga a mistura de estilos, a descrença no poder absoluto da razão, o desprestígio do Estado. A era da velocidade. A imagem acima do conteúdo. (...) Vive-se a angústia do que não pôde ser e a perplexidade de um tempo sem verdades seguras. Uma época aparentemente pós-tudo: pós-marxista, pós-kelseniana, pós-freudiana". (BARROSO, 2003, p.2).

três grandes áreas de integração comercial, quais sejam:

- a) Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>28</sup>;
- b) Mercado Transatlântico (TM)<sup>29</sup>;
- c) Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC)<sup>30</sup>.

Para apoiar estes três grandes mecanismos de integração multilateral, a habilidade do estrategista estadunidense concebeu a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, completando assim o arcabouço de estruturas hegemônicas de poder dos EUA, cujo início remonta à Conferência de Breton Woods, em 1944.

É a própria U. S. National Security Strategy of Engagement and Enlargement (UNITED STATES, 1996, s/p), que destaca esse arquétipo de dupla tridimensionalidade, a saber:

- a) uma primeira dimensão de indutores diretos (as três grandes zonas de livre comércio: ALCA, TM e APEC); e
- b) uma segunda dimensão de indutores indiretos (FMI, BIRD e OMC).

Enfim, com base nesta geometria duplamente tridimensional (ALCA-TM-APEC em combinação com FMI-BIRD-OMC), o império estadunidense encontraria o caminho ideal para o triunfo capitalista neoliberal de acordo com a condição pós-moderna da geopolítica global, qual seja: a conquista de mercados e mentes<sup>31</sup>.

Observe, com atenção, que os indutores da Estratégia norte-americana seriam os mesmos indutores do fenômeno da globalização da economia e da abertura mundial do comércio. Com isso, fácil é perceber que a NSS de Clinton almejava manter o controle da economia mundial

---

<sup>28</sup> *Free Trade Area of the Americas (FTAA)*.

<sup>29</sup> *Transatlantic Market (TM)*. Aliança dos EUA com a União Europeia

<sup>30</sup> *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*.

<sup>31</sup> Nesse sentido, precisa a lição dos pensadores realistas quando ressaltam a ideia-força de que os Estados nacionais buscam a consecução dos seus objetivos estratégicos empregando organizações e regimes internacionais como fontes potenciais de alavancagem para governos ambiciosos; assim, devemos esperar, em um período de mudanças rápidas, vê-los usados como arenas; ou o exercício de influência. "Realist thinkers emphasize that states seek to attain purposes through the exercise of power. International organizations and regimes are potential sources of leverage for ambitious governments; thus we should expect, in a period of rapid change, to see them used as arenas; or the exercise of influence." (KEOHANE, NYE, HOFFMANN, 1994, p. 395).

a partir de um processo de globalização capitaneado pelo projeto epistemológico neoliberal.

Com a devida agudeza de espírito, o leitor haverá de concordar que o termo “globalização” pode e deve ser associado à “geopolítica global estadunidense”.

Portanto, em tempos de estatalidade pós-Guerra Fria, geopolítica e globalização mesclam-se de tal maneira que passam a formar um todo epistemológico, que desafia geopolíticos e estrategistas da era contemporânea. Nesse sentido, Parag Khanna destaca:

Meio século depois, um exemplar com capa de couro da primeira edição da narrativa de Toynbee foi meu guia mais seguro quando comecei a percorrer o mundo para investigar a interação entre duas forças históricas mundiais que ele percebeu intuitivamente, sem chegar a lhes dar nome: a geopolítica e a globalização. A Geopolítica é a relação entre poder e espaço. Globalização remete à ampliação e ao aprofundamento das ligações entre os povos do mundo por meio de todas as formas de troca. (KHANNA, 2008, p. 9 e 10).

Em consequência, é preciso compreender que o fenômeno da globalização da economia não é mero instrumento de regulação do comércio internacional, nem tampouco instrumento de promoção de cooperação internacional benigno pela própria natureza, mas, sim, um instrumento de disputa de poder global.

## **A DOCTRINA BUSH (*DEFENDING THE NATION AGAINST ITS ENEMIES*) E A NEUTRALIZAÇÃO AXIOLÓGICA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**

Tendo como designação original a expressão *Defending The Nation Against its Enemies*, a estratégia de Bush recebe da teoria da pax americana os aportes necessários para uma confluência de iniciativas estratégicas focadas na proteção do território estadunidense contra ataques terroristas.

Nesse sentido, como bem salienta Michael Hirsh, George W. Bush, também dominado pelo sentimento de raiva e determinação que muitos americanos estavam sentindo, enviou para o mundo, pela primeira vez, em 20 de setembro de 2001, a seguinte mensagem: “Ou você está conosco ou está com os terroristas”. Ou você está com a civilização e com o bem

(nós), ou com o barbarismo e o mal (eles). Escolha. E para aquelas nações que escolherem erradamente, tenha cuidado. (HIRSH, 2002, s/p)<sup>32</sup>.

Aqui é importante compreender que a mensagem de Bush refletia drástico reposicionamento geopolítico dos EUA enquanto única superpotência remanescente da Guerra Fria. Não se tratava de um mero ato unilateral de um determinado Estado nacional sem maiores consequências no cenário mundial, mas, sim, de um ato volitivo de poder hegemônico, que desafiava a própria ordem jurídica internacional e seus organismos multilaterais<sup>33</sup>.

De fato, o atentado terrorista ao World Trade Center e ao Pentágono, símbolos do poderio norte-americano, inaugurou um novo arquétipo de segurança nacional destinado ao combate da organização fundamentalista islâmica al-Qaeda, seja com o intuito de impedir-lhe liberdade de ação, aumentando a sensação de segurança no País, seja prevenindo um novo ataque ao solo estadunidense.

Eis aqui a raiz dessa mutação radicalizante da geopolítica dos EUA: pela primeira vez em sua história, o solo pátrio foi vilipendiado por ações estrangeiras.

É por isso que a luta contra o terrorismo, personificado na figura de Osama Bin Laden, ganhará contornos até então inimagináveis, chegando-se mesmo ao ponto de desconsiderar tratados e convenções internacionais, o que evidentemente levou os Estados Unidos a acelerar a invasão do Iraque em nome de uma paz que ainda não está garantida até os dias de hoje.

Doutrinadores de escol há que radicalizam sua posição discordante desse reposicionamento geopolítico dos EUA; Noam Chomsky, por exemplo, vê sinais de terrorismo de Estado nas ações externas norte-americanas:

Durante os últimos séculos, os Estados Unidos exterminaram as populações indígenas (milhões de pessoas), conquistaram metade do México (na verdade, territórios indígenas, mas isso é outra questão), intervieram com violência nas regiões vizinhas,

---

<sup>32</sup> Bush's message to the world, first delivered on September 20, 2001, was this: "Either you are with us, or you are with the terrorists." Either you stand with civilization and good (us), or with barbarism and evil (them). Choose. And to those nations that choose wrongly, beware. (HIRSH, 2002, s/p).

<sup>33</sup> Não resta nenhuma dúvida de que este reposicionamento geopolítico dos EUA, feito pela Estratégia Defending the nation against its enemies de Bush, tem inspiração marcadamente antikantiana, uma vez que desconsidera a perspectiva da paz perpétua, (KANT, 1989) desqualificando a via da cooperação internacional e optando por um unilateralismo nocivo do tipo: "ou é meu amigo ou é meu inimigo".

conquistaram o Havá e as Filipinas (matando centenas de milhares de filipinos) e, nos últimos cinquenta anos, particularmente, valeram-se da força para impor-se a boa parte do mundo. O número de vítimas é colossal. Pela primeira vez, as armas voltaram-se contra nós. Foi uma mudança dramática (...) devemos reconhecer que em grande parte do mundo os EUA são vistos como um Estado líder do terrorismo, e por uma boa razão. Podemos considerar, por exemplo, que em 1986 os EUA foram condenados pela Corte Mundial por uso ilegal da força (terrorismo internacional) e então vetou uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que instava a todos os países (referindo-se aos Estados Unidos) a aderir às leis internacionais. Este é apenas um, entre inúmeros exemplos. (CHOMSKY, 2002, p. 12-25)

Sem concordar com essa forte exegese de Noam Chomsky no que tange ao enquadramento dos EUA como Estado líder do terrorismo internacional, é importante, no entanto, levar em consideração que a Doutrina Bush se apresentou como um elemento antikantiano de neutralização axiológica do Direito Internacional Público (DIP) e do próprio Direito da Guerra (Direito Internacional Humanitário). Nesse sentido, Giorgio Agamben mostra que:

O significado imediatamente biopolítico do estado de exceção como estrutura original em que o direito inclui em si o vivente por meio de sua própria suspensão aparece claramente na “military order”, promulgada pelo presidente dos Estados Unidos no dia 13 de novembro de 2001, e que autoriza a “indefinite detention” e o processo perante as “military commissions” (não confundir com os tribunais militares previstos pelo direito da guerra) dos não cidadãos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas. (AGAMBEN, 2004, p. 14)

Nesse sentido, resta indubitável o descompromisso da NSS de Bush com o DIP e com o Direito da Guerra, que passa a adotar viés militarista e unipolarista, valendo, portanto, destacar, dentre outros, os seguintes elementos que informam esse reposicionamento geopolítico dos EUA: reedição do projeto “Guerra nas Estrelas”, escudo de defesa antimíssil, que tinha sido arquivado durante o governo Clinton; abandono da concepção estratégica da “Força em Redução” (Shrinking Force), na qual se previa a redução de aproximadamente 35% dos gastos militares para as próximas

décadas, tal qual estipulado na revisão estratégica *bottom-up review* de 1993 do então Secretário de Defesa Les Aspin; não adesão ao protocolo de Quioto, tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, definindo metas de redução de emissões para os países desenvolvidos; considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima; não reconhecimento da aplicabilidade às forças militares estadunidenses das normas que regulam a atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI); o abandono da Conferência sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (acordo antirracista); e a denúncia do importante tratado Anti-Balistic Missile Treaty (ABM)<sup>34</sup> de redução das armas nucleares com a Rússia, denúncia esta necessária para a retomada da construção do Sistema de Defesa Estratégica Antimíssil (Reedição da Estratégia Guerra nas Estrelas).

De tudo se vê, por conseguinte, que modelo do ataque preventivo de Bush inverteu o sinal com relação ao modelo do Engajamento e da Ampliação, ou seja, enquanto a NSS de Clinton procurou manter a liderança global dos EUA a partir do controle da economia mundial (*soft power*), em detrimento do uso da força armada (*hard power*), a NSS de Bush fez o contrário<sup>35</sup>.

Eis aqui a origem de toda a crítica feita à Estratégia do Engajamento e Ampliação de Clinton: a priorização da dimensão econômica (*soft power*) degradou a dimensão militar (*hard power*) de tal maneira que resultou no

---

<sup>34</sup> A estratégia de Bush não hesitou em retirar os EUA do Tratado ABM, que era um acordo com a ex-União Soviética, cujo desiderato era limitar o número de mísseis antibalísticos (ABM) usados para defender o território pátrio contra mísseis com carga nuclear. Tal acordo foi firmado, em 26 de maio de 1972, entre o presidente dos EUA, Richard Nixon e o Secretário-geral do Comitê Central do Partido Comunista da ex-URSS, Leonid Brejnev. Fácil é perceber, pois, o caráter maquiavélico-hobbesiano da estratégia norte-americana pós-11 de setembro que buscava reeditar a Guerra nas Estrelas da época da Guerra Fria. Além de rejeitar o conceito estratégico da Força em Redução de Bill Clinton (redução dos gastos militares), o escudo antimíssil visava romper o equilíbrio entre as potências nucleares, na medida em que os EUA passariam a ficar imunes aos ataques disparados contra o seu território. Tal escudo antimíssil foi rejeitado pela Grande Estratégia do Engagement and Enlargement de Bill Clinton, cujo eixo estratégico era a abertura mundial de comércio, patrocinada a partir do projeto epistemológico liberal.

<sup>35</sup> Note-se que a NSS de Clinton ao prioriza o *soft power* (economia) em detrimento do *hard power* (uso militar), seguiu a senda teórica de Joseph Nye, quando preconizava que: o conceito básico de poder é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você quer que eles façam. Existem três maneiras de fazê-lo: a primeira é ameaçá-los com varas; a segunda é suborná-los com cenouras; a terceira é atraí-los ou cooptá-los, de modo que eles queiram o que você quer que queiram. Se você é capaz de seduzi-los de modo que façam o que você quer, isso significará menor dispêndio com cenouras ou varas. (NYE, 2004, p. 10-11).

ataque às Torres Gêmeas, preço altíssimo que a sociedade americana teve que pagar pela escolha equivocada de sua própria Estratégia de Segurança Nacional.

De tudo se vê, por conseguinte, que a Doutrina Bush mitigou de certa maneira o controle dos EUA sobre a economia mundial, preocupada que estava com a cruzada política da Guerra ao Terrorismo. Com a devida agudeza de espírito, é importante compreender que a NSS de Bush não manteve o mesmo entusiasmo com relação à Constelação Mundial do Comércio da Estratégia de Clinton (ALCA, Mercado Transatlântico e APEC/FMI, BIRD e OMC), permitindo dessarte a paulatina penetração chinesa na África, na América Latina e parte da Ásia<sup>36</sup>.

Nesse sentido, os EUA não consideraram o alerta de Henry Kissinger que já preconizava, desde a década de 70 que “a política internacional norte-americana deve encontrar seu cerne no poder e no interesse nacional, mais do que em princípios moralistas abstratos ou em cruzadas políticas” (KISSINGER, 1977, p. 26).

Partindo da natureza híbrida da guerra de quarta dimensão, bem como impregnado pela imagem de uma agressão direta aos símbolos do seu poderio mundial, o estrategista norte-americano optou pela “cruzada político-militar”, esquecendo um pouco da sua capacidade de comandar a globalização neoliberal através da abertura mundial do comércio, ações que eram muito bem esgrimidas pela Estratégia do Engajamento e da Ampliação de Clinton<sup>37</sup>.

Nesse sentido, pode-se inferir que, por mais paradoxal que possa parecer, foi o descompromisso da NSS de Georg W. Bush com a economia

---

<sup>36</sup> Nesse sentido, precisa a visão de Thomas Friedman quando destaca: Assim, as forças do “como globalizar” se dispersaram, e à medida que cresce o número de pessoas do Terceiro Mundo que se beneficiavam da globalização, e à medida que no governo Bush os Estados Unidos começaram a exercer maior poder militar unilateral, o elemento antiamericano no movimento antiglobalização passou a ter voz e papel muito mais importantes. Em consequência, o próprio movimento ficou ao mesmo tempo mais antiamericano e mais incapaz e menos disposto a desempenhar qualquer papel construtivo na formação do debate global sobre a forma da globalização (FRIEDMAN, 2007, p. 348).

<sup>37</sup> Em outras palavras, o abandono da Constelação Mundial do Comércio da Estratégia de Clinton mudou drasticamente a geopolítica mundial até então vigente, na medida em que se afastou do empoderamento econômico norte-americano a partir dos mecanismos indutores de cooperação multilateral duplamente tridimensional (triáde ALCA, TM e APEC combinada com a triáde FMI, BIRD e OMC), surgindo em seu lugar a geometria unilateral militarista da Estratégia de George W. Bush. Opera-se aqui corte dicotômico que substitui a era do mercado-centrismo de um mundo predominantemente econômico-comercial (arquetipo estratégico de Clinton) pela era do ataque preventivo de um mundo essencialmente ideológico-militarista (paradigma estratégico de Bush).

mundial que viabilizou a ascensão geopolítica da China<sup>38</sup>. Da mesma forma, Luciana Mascarenhas da Costa Marroni destaca, com precisão:

Uma das principais mudanças empreendidas pelo governo [chinês] foi a política de redução gradual da interferência estatal nos empreendimentos, em benefício da economia de mercado. Em meados da década de 80, foram criadas quatro Zonas Econômicas Especiais (ZEE) ao longo da costa sudeste, com o propósito de atrair investimentos estrangeiros, estimular as exportações e possibilitar a importação de produtos de alta tecnologia. (...) A proliferação de indústrias estrangeiras, bem como privadas e públicas, estendeu-se para o interior do país, dinamizando a economia e afastando cada vez mais o controle do Estado (MARRONI, 2008, p. 204-205)

Enfim, de toda essa análise feita, é lícito inferir que a larga margem de discricionariedade estratégica que os EUA tinham para controlar o processo de globalização neoliberal foi, de certo modo, reduzida pelo aspecto militarista da NSS de Bush. Com base na forte crítica ao modelo do Engajamento e da Ampliação de Clinton, chegando mesmo a acusá-lo de ser o responsável pelos ataques terroristas de 11 de setembro, a Estratégia de Bush criou as condições de possibilidade para a ascensão geopolítica da China e de outras potências dos BRICS, notadamente Rússia e Índia, que passaram a ganhar musculatura geopolítica para enfrentar, de modo autóctone, os desafios de uma globalização neodarwinista.

## **A DOUTRINA OBAMA (*STRATEGY OF NATIONAL RENEWAL AND GLOBAL LEADERSHIP*) E A TRANSIÇÃO PARA A ORDEM MUNDIAL MULTIPOLAR**

Esta segmentação temática tem por objetivo investigar a crise de

---

<sup>38</sup> Nesse sentido, Acemoglu Daron destaca que os fatores geográficos são inúteis para explicar não só as diferenças que vemos entre as diversas partes do mundo hoje, mas também por que muitas nações, como Japão ou China, atravessam longos períodos de estagnação para depois encetar um processo de crescimento acelerado. (..) Da mesma forma, o atual crescimento chinês nada tem a ver com os valores ou mudanças na cultura local; é fruto de um processo de transformação econômica deflagrado pelas reformas implementadas por Deng Xiaoping e seus aliados – que, após a morte de Mao Tsé-Tung, foram pouco a pouco abandonando as instituições e políticas econômicas socialistas, primeiro na agricultura, depois na indústria. A China, por exemplo, é um dos países que substituíram as políticas econômicas conducentes à pobreza e à fome de milhões por outras de estímulo ao crescimento econômico. (DARON, 2012)

2008 e seus impactos na NSS de Barak Obama, denominada *Strategy of National Renewal and Global Leadership*, segundo a qual os EUA deveriam revitalizar a economia do País como núcleo fundante do seu poderio global, retomando as grandes iniciativas de cooperação multilateral com seus tradicionais parceiros (União Europeia e Japão), esquecidas que foram pelo Governo de Georg W. Bush.

Destacando a retomada da força econômica do discurso de Barack Obama, Josh Rogin, editor da Coluna *The Cable*, da Revista *Foreign Policy*, escreveu:

Ao revelar sua primeira Estratégia de Segurança Nacional, o presidente Barack Obama destacou a necessidade de “uma estratégia de renovação nacional e liderança global”, enfatizando a força econômica dos EUA como base do poder americano e prometendo aprofundar alianças e parcerias dos EUA com o mundo todo. (...) Para chegar lá, devemos buscar uma estratégia de renovação nacional e liderança global - uma estratégia que reconstrua a base da força e influência americanas. (ROGIN, FOREIGN POLICY, 2010, s/p)<sup>39</sup>.

Com efeito, a crise financeira de 2008 foi o eixo propulsor de uma verdadeira revolução copernicana no campo da geopolítica mundial, na medida em que trouxe com ela a real possibilidade de desconstrução do mundo americano e sua possível substituição por um mundo multipolar ou pelo menos por um mundo sem predominância cêntrica dos Estados Unidos e seus tradicionais mecanismos de hegemonia mundial.

É o próprio nome estratégico da Doutrina Obama que entremostra seu objetivo de reconstruir a nação estadunidense a partir de sua liderança global (*Strategy of National Renewal and Global Leadership*).

De fato, a NSS de Obama vivenciou um tempo marcado pelo esforço de não perder a liderança global da pax americana em favor de uma ordem mundial multipolar, evitando, portanto, o surgimento de um novo polo de poder mundial, dotado de ambições geopolíticas autóctones, factíveis e com capacidade de resistência aos interesses vitais dos EUA.

---

<sup>39</sup> “In unveiling his first formal National Security Strategy, U.S. President Barack Obama called for “a strategy of national renewal and global leadership,” emphasizing U.S. economic strength as the foundation of American power and promising to deepen U.S. alliances and partnerships around the world. (...) To get there we must pursue a strategy of national renewal and global leadership — a strategy that rebuilds the foundation of American strength and influence”. (ROGIN, FOREIGN POLICY, 2010)

Desse modo, Gearóid Ó Tuathail salienta que:

Uma potência hegemônica como os Estados Unidos é, por definição, um “ditador de regras” para a comunidade mundial. Aqueles que ocupam posições de poder dentro dos Estados Unidos “tornam-se os decanos da política mundial, os administradores, reguladores e geógrafos de assuntos internacionais”. (TUATHAIL, 1986, p. 61<sup>40</sup>).

É nesse diapasão que a elite americana se sente responsável pela administração do mundo; sente-se na obrigação de comandar os destinos da humanidade, daí o desejo de elaborar normas reguladoras dos negócios internacionais, valendo destacar nesse sentido a visão de Zbigniew Brzezinski, um dos principais estrategistas e conselheiros de segurança nacional do governo americano, desde a Administração de Jimmy Carter na década 70 até 2017, ano da data de seu falecimento.

Na visão prospectiva de Brzezinski, o antiamericanismo que o governo Bush fez prosperar em escala planetária não deveria impedir que a América tivesse uma segunda chance de liderar o mundo, dentro de uma perspectiva de pax americana, simplesmente, porque:

A América tem o monopólio do poder militar global, uma economia incomparável (segundo para ninguém) e uma inovação tecnológica inigualável, o que lhe confere uma influência política mundial única. Além disso, há um reconhecimento generalizado, ainda que não dito, de que o sistema internacional precisa de um estabilizador efetivo, e que a alternativa mais provável a curto prazo para o mundo americano é o caos. (BRZEZINSKI, 2007, p. 192<sup>41</sup>).

---

<sup>40</sup> “A hegemonic power like the United States is by definition a “rule writer” for the world community. Those occupying positions of power within the United States “become the deans of world politics, the administrators, regulators and geographers of international affairs”. TUATHAIL (1986, p. 61)

<sup>41</sup> “America has a monopoly on global military reach, an economy second to none, and peerless technological innovation, all of which give it unique worldwide political clout. Moreover, there is a widespread, if unspoken, practical recognition that the international system needs an effective stabilizer, and that the most likely short-term alternative to a constructive American world role is chaos”. (BRZEZINSKI, 2007, p. 192).

Em consequência, o leitor haverá de concordar que a nota mais significativa do pensamento brzezinskiano é a percepção de que o elemento definidor das relações internacionais é o geopoder estadunidense, um verdadeiro leviatã universal e único capaz de garantir a estabilidade e a segurança do sistema internacional.

Nesse último sentido, a inovação tecnológica no campo militar dos EUA é extraordinária e avança cada vez mais, como bem destaca SCHAWARTZ (2003, p. 68):

A capacidade tecnológica militar dos Estados Unidos está predestinada não apenas a avançar, mas a se acelerar. Isso é particularmente verdadeiro quando acrescentamos outro fator: a Iniciativa de Defesa Estratégica. Chamada popularmente de “Guerra nas Estrelas” nos anos 80, esse esforço é anunciado publicamente como um sistema de defesa antimísseis. (...) Contudo, a defesa contra mísseis balísticos de longo alcance não é a finalidade principal do projeto Guerra nas Estrelas. Há toda uma nova doutrina confidencial de guerra orbital que o público ainda não compreende bem, mas que já começa se delinear. O objetivo de curto prazo é a proteção dos satélites. (...) E qual seria o objetivo de longo prazo? A chamada pax americana. A Guerra nas Estrelas faz sentido como um plano de colocar armas no espaço para serem lançadas em direção ao solo. E este, na verdade, é seu objetivo não declarado: total domínio militar americano sobre o planeta, para sempre.

Em síntese, as visões de Brzezinski e Schawartz irão se encontrar na tese de que a sociedade internacional só tem duas opções: o mundo americano ou o caos hobbesiano, isto é, a sociedade internacional precisa da força estabilizadora do hegemon estadunidense para superar a dimensão anômica da ordem internacional.

O apotegma é simples: Ou o mundo aceita a hegemonia da pax americana ou viverá em permanente estado de desordem mundial.

Sem embargo dessas importantes considerações, o fato é que esta visão de um mundo americano já não mais se coaduna com a realidade geopolítica pós-crise de 2008, cuja deflagração foi a falência do Banco de Investimentos Lehman Brothers.

Foi nesse contexto adverso da crise de 2008 que surgiu um novo quadro de distribuição do poder mundial, no qual vicejaram mecanismos

de contra-hegemonia, colocados agora em complementação ou até mesmo em contraposição às tradicionais estruturas de poder hegemônico do mundo americano, tais como:

a) a atuação firme do G20 Comercial que paralisou a Rodada de Doha de 2001 na OMC, impedindo a decisão relativa à redução de tarifas dos produtos industrializados, proteção de patentes e compras governamentais, sem a devida liberalização dos produtos agrícolas<sup>42</sup>;

b) o surgimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB - New Development Bank) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA - Contingent Reserve Arrangement) dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que se colocam lado com as estruturas hegemônicas bretton-woodianas (FMI e BIRD);

c) no mesmo diapasão, a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB - Asian Infrastructure Investment Bank), instituição financeira de iniciativa da China com alcance global e cuja proposta é promover o investimento em infraestrutura e em setores produtivos nas regiões da Ásia e Oceania e, em especial, em países menos desenvolvidos;

d) a incapacidade do G-7 (Grupo dos Sete Países mais ricos do mundo) no sentido de debelar os efeitos nocivos da crise de 2008, sendo, pois, necessário abrir o diálogo com o G-20 Financeiro (Grupo dos Vinte Países mais ricos do mundo). Observe aqui, com a devida agudeza de espírito, que a formulação das políticas mundiais deixou de ser feita, exclusivamente, pelo tradicional G-7, passando agora também a ser feita pelo G-20 financeiro. É nesse sentido que surge a ideia do G-ZERO WORLD, tal qual vislumbrada por (BREMNER, ROUBINI, Foreign Affairs, 2011). Tal conceito parte de uma realidade geopolítica disruptiva, na qual a velha

---

<sup>42</sup> Tal temática só mais recentemente vem despertando o interesse do estrategista brasileiro e que é a atuação firme do Brasil na liderança do G20 Comercial dentro da OMC. Com efeito, na atual pauta dessa Organização Internacional, como já dito antes, encontram-se apenas os produtos industrializados, as patentes e as compras governamentais, ou seja, tudo aquilo que interessa aos países do centro da geopolítica mundial. Fora dessa pauta, as commodities. Em consequência, fácil é perceber que há algo errado na Rodada de Doha de 2001, uma vez que, estrategicamente falando, a questão que se impõe é saber o motivo pelo qual as nações de capitalismo tardio devem reduzir suas barreiras aos produtos industrializados, ao mesmo tempo em que as nações mais ricas podem manter seu protecionismo agrícola.

ordem (The Old Boys' Club) representada pelo G-7 já não vale mais nada, enquanto que o G-20 e seus atores emergentes, tais como China, Índia, Brasil e Rússia, representam um bloco amplo demais para ser eficaz na criação de políticas uníssonas em escala planetária, daí a ideia-força de G-Zero;

e) o grandioso projeto chinês One Belt, One Road (OBOR), cuja latitude geopolítica faz reeditar, com tintas da pós-modernidade, a Teoria de Mackinder, uma vez que projeta a expansão da China em direção à conquista das massas eurafricanas e eurasiáticas da Ilha Mundial<sup>43</sup>; e

f) a criação de fundos soberanos, também denominados fundos de riqueza soberana (SWF - Sovereign Wealth Fund), que são mecanismos de aplicações financeiras controlados pelo Estado, que agora podem especular no mercado financeiro internacional, como se investidores privados fossem<sup>44</sup>.

De todas essas análises complexas que surgem a partir de um mosaico cientificamente multinucleado, o que importa destacar é a visão de que o mundo pós-crise financeira cria um novo quadro de distribuição de poder mundial, no qual os EUA se enfraquecem na tarefa de controlar diretamente o processo de globalização da economia e da mundialização financeira.

Dito de outra forma, o mundo pós-2008 já não é mais orientado tão somente pelos indutores de hegemonia global dos EUA, vale dizer: ao lado do G-7, surge o G-20 Financeiro; na OMC, destaca-se a atuação do G-20 Comercial; ao lado do FMI e do BIRD, aparecem o Banco Asiático e o Banco dos BRICS, e, finalmente, ao lado dos grandes detentores privados de capital especulativo, descortina-se a atuação dos Fundos Soberanos de Estados nacionais situados fora da tríade capitalista, e.g., o Fundo Soberano da China.

É bem de ver, portanto, que é nesse cenário desfavorável que a Strategy of National Renewal and Global Leadership de Obama se

---

<sup>43</sup> Com efeito, note-se que o Cinturão Econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima do Século XXI simbolizam a criação de um espaço geopolítico centrado na China, no qual projetos de infraestrutura e investimentos serão feitos nos países da Europa, Ásia e África, formadores da Ilha mackinderiana.

<sup>44</sup> Normalmente tais fundos de riqueza soberana resultam do uso de parte das suas reservas internacionais, provenientes de saldos no seu balanço de pagamentos, como, por exemplo, da venda de petróleo. Observe, com atenção, que tais fundos soberanos representam também estruturas anti-hegemônicas, que desestabilizam o processo de globalização financeira controlado pela tríade capitalista.

apresenta como instrumento de contenção de uma inexorável expansão da China em escala planetária. Nesse diapasão, precisa a lição de Henry Kissinger:

O argumento de que China e Estados Unidos estão fadados a colidir pressupõe que ambos tratam um ao outro como um bloco competitivo na margem oposta do Pacífico. Mas isso é a estrada para o desastre dos dois lados. Um aspecto da tensão estratégica na atual situação mundial reside no medo chinês de que a América esteja procurando conter a China - paralelamente à preocupação americana de que a China esteja buscando expulsar os Estados Unidos da Ásia. (Kissinger, 2011, p. 506).

Eis aqui o grande paradoxo da ordem mundial pós-crise de 2008: uma viravolta no mundo americano, fruto de uma globalização liberal, que lhe escapa ou pelo menos se afasta gradualmente do seu controle direto e imediato.

É por isso que se pode afirmar que a NSS de Obama é a reedição da vertente spykmaniana da antiga Estratégia da Contenção de Kennan, da mesma forma que a Iniciativa da Faixa e da Rota da China é a reedição da vertente mackinderiana da antiga Estratégia soviética de conquista da Ilha Mundial.

Com tal tipo de inteligência em mente, fica mais fácil compreender o pensamento pragmático do estrategista norte-americano: reeditar o **paradigma mackinderiano-spykmaniano**, agora com tintas da pós-modernidade, concebendo os grandiosos esquemas de alianças transoceânicas com seus tradicionais parceiros da tríade do capitalismo democrático, quais sejam:

a) Aliança Transatlântica com a Europa (Transatlantic Trade and Investment Partnership);

b) Aliança Transpácífica com o Japão (Trans-Pacific Partnership).

A figura abaixo mostra a geometria spykmaniana da NSS de Obama (Aliança Transatlântica e Aliança Transpácífica) em confrontação à geometria mackinderiana da Iniciativa do Cinturão e da Rota da estratégia da China.



Fonte: Slides apresentado pelo autor em conferência proferida para o Curso Internacional de Estudos Estratégicos da ECEME em oito de setembro de 2015.

Em apertada síntese, foi nesse contexto de alta complexidade que o estrategista estadunidense repensou seu modelo de segurança nacional, tentando capacitá-lo a manter a estrutura hegemônica de pax americana, tentando evitar dessarte a projeção chinesa nos três continentes da ilha mundial mackinderiana (Ásia, Europa e África).

Resta saber se a retomada desse paradigma mackinderiano-spymaniano conseguirá obter o mesmo sucesso da época da Guerra Fria? Essa é a temática que se pretende desenvolver em seguida.

### **A DOCTRINA TRUMP (AN AMERICA FIRST NATIONAL SECURITY STRATEGY) E A NEGAÇÃO DE TODOS OS MODELOS PÓS-1945 QUE LHE SÃO ANTERIORES**

A implantação do arquétipo “América em primeiro lugar” não significa que agora os EUA passarão a pensar nos seus interesses vitais em primeiro lugar.

Ora que não se olvide que, desde o fim da mundialidade eurocêntrica, os EUA sempre controlaram a cena internacional pensando nos seus interesses vitais em primeiro lugar. Portanto, sem ingenuidade estratégica e sem zotismo acadêmico, é preciso compreender que todas as grandes estratégias anteriores à implantação do “América em primeiro lugar” sempre colocaram os EUA em primeiro lugar.

Nesse sentido, o estudo sistemático até aqui realizado já demonstrou a dimensão hegemônica que orienta a atuação norteamericana no sistema internacional, ou seja, desde o fim da Segunda

Guerra Mundial, o gênio pragmático do estrategista norte-americano vem fazendo uso de axiomas que articulam grandiosas alianças internacionais em benefício próprio<sup>45</sup>.

Portanto, a novidade que a Doutrina Trump traz não é a colocação dos interesses americanos em prioridade, mas, sim, a tentativa de manter o mundo americano, que vige desde o fim do mundo europeu. Observe, com atenção, que o *America First* é um paradigma estratégico de fortalecimento do Estado norte-americano a partir da proteção do seu mercado interno, que, como já visto anteriormente, foi usado com sucesso durante a vigência da ordem mundial eurocêntrica, no período entre Guerras (Entre 1919 e 1939).

Com a devida sofisticação acadêmica, é preciso olhar com olhos de ver, que a NSS de Trump não se comunica, nem com o **conceito de desengajamento** da liderança global dos Estados Unidos e nem com o primeiro arquétipo do “*America First*” da ordem eurocêntrica, cuja lógica de construção abdicava do controle direto e imediato da ordem internacional<sup>46</sup>.

Ao contrário, é inegável que a engenharia de poder traçada pela Doutrina Trump busca a mitigação do geopoder chinês em escala planetária e a consequente retomada da liderança global estadunidense. Por isso é que parcela significativa da comunidade estratégica do País prioriza o espaço interno norte-americano antes reservado aos interesses difusos insculpidos nos grandes arranjos multilaterais supostamente controlados pelos Estados Unidos da América.

Em consequência disso, a NSS de Trump afasta-se da clássica teoria da tríade de Zbigniew Brzezinski (alianças democrático-capitalistas com União Europeia e Japão), estabelecendo em seu lugar o conceito de “*America em primeiro lugar*”, arquétipo protecionista desenvolvido contra

---

<sup>45</sup> Com rigor, as construções estratégicas estadunidenses têm o condão de exportar as suas próprias ameaças para os países do resto do mundo que, por sua vez, vão se movimentar na cena internacional sob os influxos da liderança norte-americana, porém, pensando se tratar de seus autênticos e legítimos interesses, quando, na verdade, nada mais são do que objetivos da nação hegemônica.

<sup>46</sup> No Prefácio da edição brasileira de vinte anos de crise de autoria de Edward Hallett Carr, Eiiiti Sato destaca que os Estados Unidos haviam se tornado o maior produtor de bens industriais e o maior exportador de capitais, além de continuar sendo também o maior produtor de bens primários. Esse fato trouxe várias consequências importantes. Em termos financeiros, o peso dessa enorme economia desenvolvendo uma política autônoma, bem ao gosto de sua tradição de isolacionismo, que se manifestara no plano político pela não participação na Liga das Nações, era por si só um fator de desestabilização ou, na expressão de Cleveland, fazia dos Estados Unidos “um touro se movendo na loja de porcelanas do sistema monetário do mundo”. (CARR, 2001, p. xix).

a China, classificada como potência rival, juntamente com a Rússia, pela própria estratégia de segurança nacional:

Os Estados Unidos responderão ao crescente quadro de competições políticas, econômicas e militares, que grassam ao redor do mundo. China e Rússia desafiam o poderio americano, sua influência e seus interesses, um artifício para erodir a segurança e a prosperidade americanas. Eles estão determinados a tornar a economia mundial menos livre e justa, a incrementar seus poderes militares, a controlar a disseminação da informação e dados para reprimir suas sociedades internas e a expandir sua influência. (UNITED STATES, 2017, p.2<sup>47</sup>).

É por isso que, na visão de Trump, não há mais espaço para arranjos multilaterais de comércio, que nada mais fazem do que prejudicar a economia dos EUA, sendo, pois, imperioso ao País enfrentar diretamente a China, daí a implantação da Guerra Comercial, como forma de manter a influência, os valores e a riqueza dos EUA.

É nesse sentido que cabe questionar: quais seriam as razões geopolíticas que levam o gênio pragmático do estrategista norte-americano a desconstruir sua própria criação, talvez sua obra-prima do tempo presente e que é a iniciativa das grandes alianças transoceânicas (atlântica e pacífica), concebidas pelo seu antecessor Barack Obama, exatamente com a finalidade de conter o avanço chinês no mundo globalizado?

De tudo se vê, por conseguinte, que a NSS de Trump é aparentemente contraditória com a posição de líder da ordem mundial neoliberal até então ocupada pelos Estados Unidos. Como entender, em pleno século XXI, a geopolítica norte-americana desconstruindo a globalização neodarwinista<sup>48</sup>, que ela mesmo edificou diretamente desde a queda do muro de Berlim, em 1989?

O que é importante compreender é que a America First National Security Strategy não deixou de estar atrelada ao projeto epistemológico

---

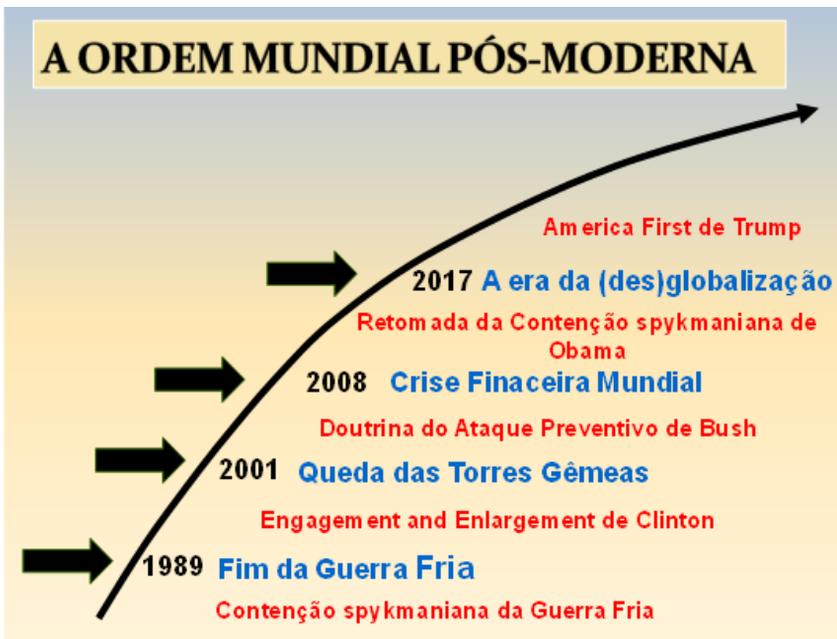
<sup>47</sup> "The United States will respond to the growing political, economic, and military competitions we face around the world. China and Russia challenge American power, influence, and interests, a emptying to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence". (UNITED STATES, 2017, p.2)

<sup>48</sup> Uma globalização neoliberal, que responde aos interesses nacionais específicos dos Estados de capitalismo avançado, bem como às necessidades de circulação planetária das frações mais concentradas do capital transnacional. (EZCURA, 1998, p. 19).

da pax americana, calcado na retomada da liderança global estadunidense. O que muda é o arquétipo estratégico que passa a ser considerado como qualitativamente superior aos demais modelos anteriores concentrados nas grandes alianças multilaterais.

Ou seja, na visão de seus construtores, a Doutrina Trump, na qualidade de versão mais atualizada e superior das NSS dos EUA, altera o arquétipo do Europe First, em vigor desde o Plano Marshall de 1947,<sup>49</sup> para retomar o paradigma do America First e com isso reestabelecer uma **nova versão do mundo americano**, agora não mais capitaneado pela globalização neoliberal de grandes arranjos multilaterais, mas, sim, pela supremacia militar e tecnológica dos Estados Unidos.

A figura destaca todo o perfil de evolução das quatro grandes estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos, que antecederam a Doutrina Trump.



Fonte: o autor.

<sup>49</sup> Como bem destaca Eric Hobsbawm: "Felizmente para os aliados dos EUA, a situação da Europa Ocidental em 1946-7 parecia tão tensa que Washington sentiu que o fortalecimento da economia européia e, um pouco depois, também da japonesa, era a prioridade mais urgente, e o Plano Marshall, um projeto maciço para a recuperação européia, foi lançado, em junho de 1947". (HOBSBAWM, 1995, p. 189)

não representa apenas o último estágio epistemológico do pensamento norte-americano, mas, simboliza, principalmente, a ruptura com todos os outros modelos que lhe antecederam. Com rigor, o que se quer aqui reafirmar é a mudança de cosmovisão da NSS de Trump, que se afasta do encômio econômico liberal de abertura mundial do comércio, para se aproximar da racionalidade isolacionista, verdadeiramente protecionista, que viabiliza o “giro geopolítico da (des)globalização” do tempo presente, provocado, por sua vez, pelo “giro de engrandecimento do geopoder chinês”, que se materializa com a deflagração da convergência entre o Cinturão Econômico da Rota da Seda (por terra) e a Rota da Seda Marítima do Século XXI (por mar).

Levando em consideração que o paradigma mackinderiano-spykmaniano tem ínsito a permanente tensão entre uma expansão baseada na teoria do poder terrestre de Mackinder e uma contenção pautada na teoria das fímbrias de Spykman, a NSS de Trump não tardou a perceber que as alianças transoceânicas engendradas pela NSS de Obama não tinham latitude cratológica para deter a expansão da China.

Com atenção, o leitor haverá de notar que a negação do paradigma mackinderiano-spykmaniano sinaliza, de certa maneira, as limitações americanas para competir com a China dentro da economia de mercado. Portanto, a retomada do conceito *America First* só pode ser plenamente entendida a partir dessa perspectiva de protecionismo econômico-comercial dos EUA em relação à China.

O apotegma é simples: em tempos de estatalidade pós-moderna, aquele que protege seu mercado interno é aquele que perdeu competitividade internacional.

Em apertada síntese, a racionalidade geopolítica vinculante da China é a convergência entre terra e mar, que coloca, lado a lado, o Cinturão Econômico da Rota da Seda de vias terrestres e a Rota da Seda Marítima do Século XXI de vias marítimas. Daqui se extrai a importância dessa racionalidade geopolítica, qual seja permitir a expansão da China em direção às massas terrestres euro-africanas (Europa e África) e euro-asiáticas (Europa e Ásia), evitando, a um só tempo, o caminho congestionado do estreito de Malaca e o caminho conflituoso do Mar do Sul da China.

Diante disso, o estrategista norte-americano não hesitou em adotar movimento disruptivo com relação aos grandes arranjos de cooperação multilateral, substituindo-os pela modelagem protecionista

que pode reforçar a musculatura geopolítica dos EUA. Com isso, o papel marcantemente protetivo-isolacionista da Estratégia América First acaba por emitir sinais contraditórios para o processo de globalização da economia.

É por tudo isso que é importante a cooperação entre rivais como arma para evitar aquela imagem clausewitziana da batalha decisiva do jogo de soma zero que se transforma em jogo de forças geopolíticas contrapostas, imagem esta que, em última instância, serve também como substrato científico para a visão de que pax americana e pax sinica não se coadunam<sup>50</sup>.

Em termos simples, nem a China tem condições de impor ao mundo uma pax sinica e nem têm os EUA a capacidade de reeditar a *pax americana*,<sup>51</sup> nos termos do modelo pós-1945 (apogeu do seu poderio global). Nesse sentido, Noam Chomsky diz:

O declínio está em marcha desde o ponto mais alto do poder dos EUA logo após a Segunda Guerra Mundial, e a extraordinária retórica da década de triunfalismo depois que a União Soviética implodiu foi em sua maior parte autoilusão. Além disso, o corolário que em regra é proposto – de que o poder vai mudar de mãos para a China e a Índia – é duvidoso. São países pobres com graves problemas internos. O mundo está se tornando mais diversificado; contudo, apesar do declínio dos Estados Unidos, num futuro próximo não há concorrente para o poder hegemônico global. (Chomsky, 2017, p.78).

---

<sup>50</sup> A China entrou no novo milênio a partir de uma realidade totalmente distinta da vivenciada pela Rússia e caracterizada essencialmente pela continuidade de uma estratégia de alto crescimento sob o controle do Partido Comunista Chinês. (...) A crescente dependência da China às importações de energia e a ruptura do status quo regional decorrente de sua ascensão econômica e política vêm marcando uma realidade de maior rivalidade com os interesses estratégicos dos Estados Unidos. (...) A China transformou-se, do ponto de vista dos Estados Unidos, numa potência insatisfeita com seu status regional. A China, por seu turno, passou a considerar os Estados Unidos e a sua política no Pacífico e o apoio a Taiwan um grande obstáculo ao seu processo de “ascensão pacífica”. (FIORI, 2008, p.272)

<sup>51</sup> Na visão José Luis Fiori: “Com certeza, não se trata de uma crise final do poder norte-americano, nem seu poder militar global está sendo desafiado nesse momento. Paradoxalmente, os Estados Unidos estão perdendo capacidade de intervenção unilateral em quase todas as regiões do mundo, aumentando o grau de liberdade dos demais Estados, em particular, das suas velhas e novas potências do sistema mundial”. (FIORI, 2007, p. 181).

À guisa de conclusão, a hodierna enumeração cratológica de poder hegemônico mostra que a ordem mundial pós-moderna caminha na incerteza geopolítica, que já não se expressa apenas com a globalização neoliberal, agora supostamente capitaneada por uma tríade não inteiramente democrática (China, Europa e Japão), mas, que, também se expressa com o nacionalismo protecionista norte-americano, direcionado para o reforço de sua musculatura geopolítica, que se contrapõe, ou, pelo menos, tensiona com o projeto epistemológico de abertura mundial do comércio e redução jurídica do Estado. No meio disso tudo, países de modernidade tardia (Estados da periferia do sistema mundial) desorientados e sem saber para onde caminhar.

É nesse sentido que se torna imprescindível para o estrategista hodierno investigar tal ordem pós-moderna sob dois grandes eixos epistemológicos, a saber:

a) o eixo horizontal que se perfaz a partir do jogo desconcertado entre potências globais (EUA, China, Europa e Japão), caracterizando aqui a competição multidimensional no centro da geopolítica mundial; e

b) o eixo vertical que se estabelece com o jogo concertado entre as potências globais e o resto do mundo, caracterizando aqui a verticalização de relações assimétricas de cunho leonino entre centros mundiais de poder e áreas periféricas de modernidade tardia.

## CONCLUSÃO

Este trabalho acadêmico procurou ab initio usque ad mais analisar a relação epistêmico-conceitual entre a geopolítica mundial e a evolução do pensamento estratégico norte-americano.

Pela sistematização realizada, foi possível constatar que a ordem internacional não se perfaz sozinha, ao revés, é fruto direto da interferência de nações hegemônicas, cuja dimensão cratológica é capaz de modelar o sistema de relações internacionais. Com efeito, pela sua dimensão estratégica, os modelos de segurança nacional dos EUA tendem a possuir efeitos de extraterritorialidade, que avançam diretamente sobre o espaço interno das demais nações do mundo. Dotadas de extraordinária lógica de construção, as estratégias estadunidenses buscam sempre concepções

teóricas que lhes sirvam de fundamento para o engrandecimento geopolítico do País.

Sob este aspecto, é lícito afirmar que o estudioso da geopolítica e das relações internacionais terá dificuldade de compreender a dinâmica da Guerra Fria sem conhecer, seja a Estratégia da Contenção de George Frost Kennan, inspirada na teoria das fimbrias de Spykman, seja a Estratégia de expansão soviética, calcada na teoria do poder terrestre de Mackinder.

Da mesma forma, como entender a globalização da economia e a abertura neoliberal do mercado mundial sem conhecer o grandioso esquema denominado “Constelação Mundial do Comércio”, engendrado pela Estratégia do Engajamento e da Ampliação de Bill Clinton. Ou ainda, como reconhecer as bases que informam a Guerra ao Terror, bem como a ascensão geopolítica da China, sem conhecer a Estratégia do Ataque Preventivo de George W. Bush e sua guinada estratégica na direção do hard power (retomada da primazia do campo militar) em detrimento do soft power (mitigação do campo econômico-comercial).

Ainda nesse mesmo diapasão, como captar a recomposição de forças hegemônicas feita com europeus e japoneses, vislumbrada pela Estratégia das Grandes Alianças Transoceânicas (Aliança Transatlântica e Aliança Transpácífica) de Barack Obama e cuja finalidade era conter a expansão mundial chinesa a partir da confluência do Cinturão Econômico da Rota da Seda e da Rota da Seda Marítima do Século XXI.

Finalmente, como entender a negação do fenômeno da globalização (desglobalização), a revivificação neoconservadora do nacionalismo isolacionista norte-americano e a atuação da China como novo centro difusor do sistema neoliberal de comércio, sem conhecer as bases teóricas que sustentam a Estratégia do “America First” da Administração de Donald Trump.

Em plano acadêmico mais elevado, compreendeu-se que as NSS dos EUA bebem na ideia-força de que segurança nacional e prosperidade econômica caminham indissolúvelmente juntas. Aliás é neste mister que se acredita que o estadista e o legislador norte-americanos terão que repensar o atual paradigma do America First, considerando agora novas formas de interação internacional e novas fórmulas de competição tecnológica e comercial.

É imperioso compreender a complexa reconfiguração da ordem mundial pós-moderna, que se destaca pelo jogo geopolítico de disputa por estruturas hegemônicas de poder mundial, tendo-se, de um lado, a

tentativa de restabelecimento de um mundo americano (pax americana) e, do outro, a tentativa de implantação de um mundo chinês (pax sinica), ou pelo menos, de uma ordem mundial multipolar.

Com efeito, há que se reconhecer que o cenário internacional do atual momento histórico não permite tanto entusiasmo no que diz respeito à consolidação de um mundo efetivamente multipolar, calcado no projeto axiológico kantiano de paz perpétua e garantia dos direitos humanos em escala planetária.

Ou seja, nem estamos vivendo sob o jugo da unipolaridade geopolítica de pax americana e nem sob a ordem mundial multipolar de democracia cosmopolita kantiana.

# WORLD GEOPOLITICS AND AMERICA'S GRAND NATIONAL STRATEGY: EPISTEMOLOGICAL INSEPARABLE DIALOGUES

## ABSTRACT:

---

The present work has the objective of analyzing the epistemological connection involving the world geopolitics and the strategies of national security of the United States of America. In this sense, within the framework of the post-Eurocentric world, studies are carried out regarding the North American strategic models and their impacts on the formation of the world geopolitical order. In order to do so, we will study the main global strategies of the United States, from the strategic model of the Containment of George Frost Kennan to the Trump Doctrine of America First, first passing through the strategic paradigm of Bill Clinton's Engagement and Enlargement, by the strategic construction of the Bush Doctrine of the post-September 11 era, and finally by Barack Obama's National Rebuilding and Global Leadership Strategy. It is in this sense that today's international relations scholar has the task of identifying the inseparable links between global geopolitics and the evolution of North American strategic thinking.

**Keywords:** National Strategy of Containment. National Strategy of Engagement and Enlargement. Doutrina Bush (Defending The Nation Against Its Enemies). Doutrina Obama (Nation Renewal and global leadership). Doutrina Trmp (Making America Great Again).

**REFERÊNCIAS**

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALVES PEREIRA, Antonio Celso. A reforma das nações unidas e o sistema internacional contemporâneo. In: Desafios do direito internacional contemporâneo. Organizador Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ASPIN, Les. Report on the bottom-up review. Washington, DC: s.ed.,1993.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In: A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Organizador Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. Medo líquido. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BEAUFRE, André. Introdução à estratégia. Tradução de Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1998.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. In: e-premissas, Revista de estudos estratégicos, nº 2, jan/jun 2007.

BOBBITT, Philip. A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Tradução Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BREMMER, Ian; ROUBINI Nouriel. A G-Zero World. The new economic club will produce conflict, not cooperation. In: FOREIGN AFFAIRS, mar-apr, 2011. Disponível em://www.foreignaffairs.com/articles/2011-01-31/g-zero-world. Acesso em 20 de nov 2018.

BRZEZINSKI, Zbigniew. The choice: global domination or global leadership. New York, Basic Books, 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Second chance: three presidents and the crisis of american superpower. New York, Basic Books, 2007.

CARR, Edward H. Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

CHOMSKY, Noam. Quem manda no mundo? Tradução de Renato Marques. São Paulo: Planeta, 2017.

\_\_\_\_\_. 11 de setembro. Tradução Luiz Antonio Aguiar. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. Contendo a democracia. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

DARON, Acemoglu. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

EZCURRA, Ana Maria. Qué es el neoliberalismo? evolución y límites de un modelo excluyente. Argentina: Lugar Editorial, 1998.

FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FRIEDMAN, Thomas. O mundo é plano: uma breve história do século XXI. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

FUKUYAMA, Francis. O fim da história. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

GADDIS, John Lewis. The long peace: elements of stability in the postwar international system. In: *International Security*, v. 10, n. 4, The MIT Press: Spring, 1986.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIRSH, Michael. Bush and the world. In: *Foreign Affairs*. v.81, n. 5, sep-oct 2002.

HOBSBAWN, Eric. Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica de Maria Célia Paoli. São

Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

IRTI, Natalino. Norma e luoghi: problemi di geo-diritto. Roma, Bari: Laterza, 2005.

\_\_\_\_\_. Geodireito. Tradução Alfredo Copetti Neto, André Karan Trindade. Conferência sobre biodireito e geodireito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

JAMESON, Fredric. Pós-Modernismo: A lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 2002.

KANT, Immanuel. À paz perpétua. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph; HOFFMANN, Stanley. After the cold war: International institutions and state strategies in Europe, 1989-1991. Harvard University Press, 1994.

KHANNA, Parag O segundo mundo. Impérios e influência na nova ordem global. São Paulo: Intrínseca, 2008.

KISSINGER, Henry. Ordem mundial. Tradução de Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

\_\_\_\_\_. Sobre a China. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

\_\_\_\_\_. American Foreign Policy. 2 ed. Nova York: W. W. Norton & Company, 1977.

LIPOVETSKY, Gilles. Os tempos hipermodernos. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LYOTARD, Jean-François. A condição pós-moderna. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. 8 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. Geopolítica: introdução ao estudo. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MARRONI, Luciana Mascarenhas da Costa. China: potência militar mundial na próxima década? In: Revista Marítima Brasileira. Seção EGN.

2ºT, v.128, p.201-216, 2008.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. A desordem mundial: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

NYE, Joseph. Soft power: The means to success in world politics. Cambridge: Perseus Book, 2004.

PARET, Peter. Construtores da estratégia moderna. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001.

RAMONET, Ignácio. A geopolítica do caos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ROGIN, Josh. An early look at Obama's National Security Strategy. In: Foreign Policy, The Cable, may 2010.

SCHAWARTZ, Peter. Cenários: as surpresas inevitáveis. Tradução Maria Batista. Rio de Janeiro: Campus, 2003

TESCHKE, Benno. The myth of 1648: class, geopolitics and making of modern international relations. Londres, Nova York: Verso, 2003.

TUATHAIL, Gearóid Ó. Critical geopolitics: the politics of writing global space. Minnesota: University of Minnesota Press, Bordelines series, v.6, 1996.

UNITED STATES. U. S. National Strategy of Engagement and Enlargement. Administration of William Clinton. Washington, D.C. Press, febl. 1996.

UNITED STATES. U.S. National Strategy of Defending The Nation Against Its Enemies. Administration of Georg W. Bush. Washington, D.C. Press, sep. 2002.

UNITED STATES. U.S. National Strategy of Nation Renewal and Global Leadership. Administration of Barack Obama. Washington, D.C. Press, may. 2010.

UNITED STATES. U.S. National Strategy of Making America Great Again. Administration of Donald Trump. Washington, D.C. Press, dec. 2017.

Recebido em : 11/10/2018  
Aprovado em: 27/12/2018

# ECONOMIA DE DEFESA COMO UMA CATEGORIA GERAL DE ANÁLISE NAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Thauan Santos<sup>1</sup>

## Resumo

---

O presente artigo avalia o campo da Economia de Defesa, defendendo que o mesmo seja considerado uma categoria geral de análise nas Ciências Econômicas. Mais do que um agregado de temas isolados em diferentes subcampos de pesquisa (segurança nacional, economia industrial e/ou gastos governamentais) e de ferramentas de análise (teoria dos jogos, estatística, teoria do crescimento e econometria), o campo deverá assumir sua natureza eminentemente interdisciplinar, incorporando contribuições de outras disciplinas. Dessa forma, o trabalho investiga as particularidades da área, destacando as principais limitações teóricas a partir da literatura econômica mainstream. Além disso, evidencia a escassez de trabalhos sobre o assunto o campo das Ciências Econômicas, apresentando interpretações a partir das diferentes teorias econômicas. Por fim, avalia-se o impacto da área de defesa sobre tecnologia, indústria e inovação, considerando particularmente o caso dos países em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Economia de Defesa. Indústria de Defesa. Gastos Militares. Tecnologia. Inovação.

---

<sup>1</sup> Doutor. Professor da Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro -RJ. E-mail: santos.thauan@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A área de defesa é inerentemente interdisciplinar, contando, por exemplo, com contribuições da Economia das Relações Internacionais, dos Estudos Estratégicos, das Ciências Sociais e da Engenharia, contudo nunca constituiu um tema central na Ciência Econômica. Apesar disso, com o desenvolvimento de novas teorias econômicas, como a teoria dos jogos e novas técnicas de análises de dados, cresce o interesse e o número de trabalhos sobre defesa na Economia (MESA, 2012), inaugurando uma nova linha de pesquisa mais conhecida por “Economia de Defesa”.

Muito influenciada inicialmente pela abordagem mainstream da Microeconomia, a Economia de Defesa logo precisa ser avaliada de maneira distinta devido às suas particularidades. Diferentemente de boa parte dos modelos neoclássicos, ela não é baseada em pressupostos como (i) concorrência pura e perfeita (CPP); (ii) homo economicus; (iii) livre entrada no mercado; e (iv) informação completa e simétrica. Nesse sentido, isso exige que haja uma reavaliação significativa das bases teórico-metodológicas para a melhor compreensão da área de defesa.

Além disso, a área de defesa sofreu significativa mudança a partir do fim da Guerra Fria, o que demandou novas perspectivas e abordagens para lidar com o tema. Cada vez mais, estuda-se a Economia de Defesa para além da gestão do orçamento do governo durante os tempos de guerra, o que abre espaço para compreender sua razão, seus efeitos e sua relevância também durante os tempos de paz.

A Indústria de Defesa acaba, conseqüentemente, sendo influenciada pelas bases teóricas e analíticas da Economia de Defesa. Dessa forma, as discussões acerca da estrutura de mercado, da transferência da tecnologia e da inovação acabam fragilizadas, o que leva não apenas à necessidade de se adotar perspectivas mais holísticas, mas, sobretudo, identificar os diferentes atores envolvidos na área, além da influência de variáveis extra-econômicas na tomada de decisão.

Sendo assim, o presente trabalho apresenta como hipóteses o fato de a defesa ser considerada um bem público e ser influenciada por decisões (geo)políticas. Como principais justificativas, destacam-se (i) pequena participação da área de defesa nos estudos econômicos; (ii) externalidades sobre os demais setores da economia; (iii) relevância no contexto regional; e (iv) custo de oportunidade com demais investimentos sociais (guns versus butter model) – particularmente quando se tratam de países em desenvolvimento.

A estrutura do artigo é dividida da seguinte maneira: após essa breve introdução, a segunda seção faz uma discussão acerca das particularidades da economia e da indústria de defesa, destacando as principais limitações teóricas que há na área de Economia de Defesa. A partir das contribuições clássicas de Wohlstetter (1959), Hitch e McKean (1960), Schelling (1960) e Benoit (1973), identifica-se que o arcabouço teórico mainstream da Ciência Econômica possui limitações para lidar de maneira adequada com a área de defesa.

Em seguida, a terceira seção destaca a sub-representação da área de economia de defesa no próprio sistema de classificação Journal of Economic Literature (JEL), dado que a área sequer é considerada uma categoria geral (e independente) de análise, mas um subcampo de pesquisa de diferentes áreas. Além disso, a seção destaca a escassez de trabalhos sobre o assunto na área da Ciência Econômica, focando sobre a percepção da área de Defesa a partir das diferentes teorias econômicas, bem como sobre a relação entre gastos militares e crescimento econômico.

A quarta seção aborda o impacto da área de defesa sobre tecnologia, indústria e inovação. Dessa forma, avalia-se de que maneira as limitações teóricas para lidar com o tema afeta a política e a prática e na gestão da ciência, tecnologia e a inovação (CT&I) da área de defesa – particularmente quando se tratam de países em desenvolvimento.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, seguidas das devidas referências bibliográficas que serviram de base para a pesquisa. Conclui-se que a Economia de Defesa, embora relativamente recente enquanto campo de pesquisa, deve ser considerada uma área específica do conhecimento na Ciência Econômica, não um subcampo de diferentes macroáreas – como segurança nacional, relações internacionais, economia industrial e/ou gastos governamentais.

## **PARTICULARIDADES DA ÁREA**

A defesa deve ser considerada como um bem público, o que a diferencia dos demais bens e/ou serviços (VARGAS PULIDO; GODOY ESTRELLA, 2013; FRANKO, 2014). Sendo assim, trata-se de um bem não-exclusivo e não-rival, o que leva conseqüentemente a duas questões centrais (e interligadas) da área: (i) comportamento free-rider dos atores; e (ii) guns vs. butter dilemma. Ambas as questões fazem com que haja a

necessidade de se prover informação transparente<sup>2</sup> acerca da relevância de uma defesa nacional eficiente (FRANKO, 2000), destacando seus spillover e spin-off effects e, portanto, conferindo legitimidade aos investimentos no setor<sup>3</sup>.

Devido ao comportamento free-rider dos atores, haverá cobrança por investimento em outras áreas (saúde, educação e lazer, por exemplo) acarretando o trade-off entre investimento na área de defesa e na área social (guns vs. butter dilemma). Dito dilema levou à tentativa de (i) medir o montante a ser alocado na área de defesa; (ii) mensurar sua relação com o crescimento/desenvolvimento dos países; (iii) avaliar as diferentes políticas industriais para promovê-la; e (iv) estimar seus impactos sobre ciência, tecnologia e inovação (CT&I) dos demais setores.

Nesse cenário, particularmente no pós-II Guerra Mundial (IIGM) e no contexto da Guerra Fria (GF), crescem a relevância e os esforços de economistas, que passam a se interessar pela área, desenvolvendo uma nova 'linha de pesquisa' na Ciência Econômica conhecida por "Economia de Defesa", dentre os quais se destacam as contribuições de Wohlstetter (1959), Hitch e McKean (1960), Schelling (1960) e Benoit (1973). Cabe mencionar, no entanto, que a área nunca esteve entre as mais analisadas dentro da Ciência Econômica (MESA, 2012), o que se reflete, inclusive, nos currículos (inter)nacionais de ensino da disciplina.

À diferença da abordagem mainstream da Economia, a área de defesa não poderia ser analisada à luz da teoria econômica convencional (SANDLER; HARTLEY, 1995), devido aos agentes (Estado e Forças Armadas), base de arranjos institucionais (contratos e alianças) e de suas questões pertinentes (LESKE, 2013). Diante dessa limitação, McGuire (2010, p. 231) destaca que "the need for economists to think well beyond 'utility-maximization-plus-equilibrium' as a framework for defense, peace and security has never been greater".

Primeiramente, trata-se de uma área cujo ator principal é o Estado, ou seja, uma área não compreendida necessariamente à luz 'dos mercados'. Dessa forma, a famosa estrutura de mercado em concorrência pura e perfeita (CPP) não se aplica, até por ser tratar de um claro caso de monopsonio (ou, às vezes, oligopsonio). Tal estrutura de mercado

---

<sup>2</sup> Embora muitas vezes sejam informações confidenciais.

<sup>3</sup> Por se tratar de uma área quase que exclusivamente associada a assuntos militares, o dilema entre o investimento social e o investimento na área de defesa é ainda maior em países em desenvolvimento – particularmente na América do Sul, onde experiências de governos militares ainda impõem uma relação negativa entre a sociedade e a priorização desse tipo de gasto público.

evidencia as limitações dos processos de tomada de decisão na área (MOREIRA; MEDEIROS, 2016), destacando a relevância de abordagens institucionalistas que consideram *path dependence and institutional change* (NORTH, 1990), assim como *bounded rationality* (SIMON, 1955; JONES, 1999).

O fato de a área de defesa se dar majoritariamente numa estrutura de mercado monopsônica é ainda mais relevante quando se tratam de países em desenvolvimento, foco do presente trabalho. Nesses casos, a performance do Estado é essencial “*for the aim of strengthening the indigenous defense industry complex, to reduce the technological gap and gain self-reliance in arms production*” (MOREIRA; MEDEIROS, 2016, p. 6). Nas palavras de Mendonça et al. (2008, p. 582):

“[O] Estado pode atuar como agente que desempenha dupla função no sistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I): ora age como facilitador da cooperação (entre academia, órgãos do governo e setor produtivo), ora perfaz o papel de demandante de processos e de produtos”.

Apesar disso, existem diversos trabalhos que têm como base princípios da microeconomia neoclássica. Nesse sentido, Scheetz (2011) destaca que o bem público defesa corresponde a uma combinação de diferentes fatores de produção, como mão-de-obra (militares e civis), capital fixo (plantas e equipamentos), capital variável (operações e manutenção) e conhecimento (know-how e tecnologias).

“*Contributions in defense economics have made fundamental advances to game theory [e.g., Thomas Schelling (1960), The Strategy of Conflict], procurement theory [Cummins (1977), Laffont and Tirole (1993), McAfee and McMillan (1986), Tirole (1986)], and the econometrics of military manpower [Ash, Udis and McNowen (1983)]*” (HARTLEY; SANDLER, 1995, p. 3).

Fica evidente, portanto, que as contribuições da Ciência Econômica mainstream são limitadas, o que destaca a necessidade de análises interdisciplinares pela estreita relação entre o setor de defesa

seja com o setor civil (VIÑAS, 1984), seja com as políticas nacionais – particularmente a Política Externa (MORAES, 2012; SOARES, 2015). Além disso, é fundamental considerar a estrutura do mercado de defesa, bem como o comportamento de seus principais atores para compreender os desafios que se apresentam às políticas de promoção da área.

Talvez por possuir tantas características que o afastam dos mercados teorizados em boa parte da literatura mainstream da Ciência Econômica, o campo da Economia de Defesa siga sendo marginalizada na disciplina. O pouco (ou mesmo inexistente) ensino, debate e pesquisa se traduz nos currículos da disciplina (em níveis de graduação e pós-graduação), nacional e internacionalmente, bem como leva a que os poucos estudos existentes tenham que utilizar o arcabouço teórico e analítico de áreas da Macroeconomia, da Microeconomia e da Economia Industrial. Daí, nasce a “Indústria de Defesa”, que, na verdade, deveria ser compreendida como um subtópico do campo “Economia de Defesa”.

Isso, no entanto, faz que exista inadequação em boa parte desses estudos de defesa, seja (i) pelos pressupostos das teorias utilizadas; (ii) pelos indicadores selecionados; e/ou (iii) pelo recorte inadequado do campo, limitando-se, com frequência, à Economia propriamente dita. Conseqüentemente, de maneira quase cíclica, existem escassos estudos na área, que frequentemente carecem de projetos e financiamento. Por conseguinte, os estudos da área de Economia de Defesa acabam limitados às diferentes escolas militares das Forças Armadas (FAs) e/ou aos poucos centros civis de estudo/pesquisa em defesa<sup>4</sup>.

## TEORIA ECONÔMICA E DEFESA

De acordo com Franko (2000), devido à sua natureza (bem público) e às falhas de mercado, é difícil estimar a *demandada por defesa*. *Pode-se afirmar que ela depende das preferências, do orçamento, das expectativas, do preço dos outros bens, da quantidade de atores no mercado, das ameaças percebidas, assim como da existência ou não de conflito e/ou guerra. Do ponto de vista da oferta de bens/serviços de defesa, sabe-se que é afetada pela tecnologia, pelo preço dos recursos, pela quantidade de ofertantes, pelas expectativas, pelo preço dos demais bens, pelo custo do trabalho e dos*

---

<sup>4</sup> Novamente, de maneira cíclica, a discussão sobre Economia de Defesa não se reproduz (i) no mundo acadêmico da Ciência Econômica, pelas razões já citadas; nem (ii) no mundo civil, dado que o debate acaba (de)limitado às instituições militares e/ou que tratam de temas de defesa.

equipamentos, pela taxa de retorno nos demais setores, pela tributação, pelas despesas militares anteriores, pelo partido no poder, pela opinião pública, e pelas restrições internacionais como acordos para controle de armas.

Dessa forma, fica claro que variáveis de natureza microeconômica e macroeconômica, para além de variáveis não-econômicas, afetam a área de defesa – direta ou indiretamente. Nesse sentido, mais do que associá-la unicamente à área industrial e tecnológica (como frequentemente se faz na Ciência Econômica), a Economia de Defesa deve ser entendida como uma subárea da Ciência Econômica, ou seja, um campo de estudo próprio.

A título de exemplo, o próprio sistema de classificação *Journal of Economic Literature (JEL)*, que é um método padrão internacional de classificação de literatura acadêmica na Economia, não apresenta nenhuma “categoria geral” ou “subcategoria” para a área de defesa. A área, portanto, acaba sendo sub-representada em categorias distintas e isoladas<sup>5</sup>, conforme **Tabela 1**.

**Tabela 1.** Categorias que consideram ‘Economia de Defesa’ e ‘Indústria de Defesa’, de acordo com classificação JEL

Categoria Geral		Subcategoria	
F5	<i>International Relations, National Security, and International Political Economy</i>	F52	<i>National Security • Economic Nationalism</i>
H5	<i>National Government Expenditures and Related Policies</i>	H56	<i>National Security and War</i>
L6	<i>Industry Studies: Manufacturing</i>	L64	<i>Other Machinery • Business Equipment • Armaments</i>
O2	<i>Development Planning and Policy</i>	O25	<i>Industrial Policy</i>
R5	<i>Regional Government Analysis</i>	R58	<i>Regional Development Planning and Policy</i>

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe pela análise da **Tabela 1**, diferentes áreas da Ciência Econômica consideram, de alguma forma, temas do campo de defesa – ainda que de maneira isolada e independente. Destaca-se, por

<sup>5</sup> A categorização não considera as metodologias de pesquisa/análise, como B (*History of Economic Thought, Methodology, and Heterodox Approaches*) ou C (*Mathematical and Quantitative Methods*). Acessar categorias gerais e subcategorias em: <https://www.aeaweb.org/econlit/jelCodes.php>.

exemplo, sua interligação com a discussão sobre segurança nacional, inclusive, diante da perspectiva regional<sup>6</sup>. Além disso, como será visto adiante, é frequente a incorporação do tema quando se trata de gastos públicos, a propósito vale destacar seus potenciais impactos sobre o desenvolvimento (inter)nacional.

Consequentemente, os trabalhos na área de Economia de Defesa, até pela sua natureza interdisciplinar, acabam tendo maior relevância no campo das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos. No entanto, na área da Economia, os poucos trabalhos que existem sobre o assunto focam sobre três principais temas: (i) percepção da área de Defesa a partir das diferentes teorias econômicas; (ii) relação entre gastos militares e crescimento econômico; e (iii) impacto da área de defesa sobre tecnologia, indústria e inovação. Os dois primeiros, até pela sua inter-relação, serão analisados nessa seção; o último, na seção seguinte.

Antes de analisar cada uma das teorias em particular, cabe destacar que calcular o gasto com defesa não se trata de uma questão meramente contábil, pois é necessário entender as burocracias institucionais responsáveis pelo gasto – que variam muito de país para país. Com frequência, no entanto na prática o gasto atual é definido como o do ano anterior acrescido de uma variação – o que não resulta eficiente do ponto de vista econômico (FRANKO, 2000). Sendo assim a análise teórica do gasto militar não é um problema puramente econômico, mas uma mescla de fatores econômicos, políticos, estratégicos, psicológicos, culturais e, inclusive, aspectos morais (VARGAS PULIDO; GODOY ESTRELLA, 2013).

Além disso, o gasto para a área de defesa nem sempre está diretamente associado ao Ministério de Defesa, Ministério de Segurança e/ou Ministério de Justiça, mas pode existir orçamento para a área por intermédio de programas específicos para o crescimento econômico e/ou desenvolvimento do país, ou a partir de políticas setoriais e/ou industriais. Dessa forma, a mensuração dos gastos militares e do investimento na área de defesa pode mudar significativamente, a depender da instituição que o consolida, bem como do país analisado.

Teoricamente, é possível encontrar referências e análises da área

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que na Ciência Econômica o termo “regional” é frequentemente associado a micro-espacos do território nacional; por outro lado, nas Relações Internacionais (RI), é associado a macro-espacos, ou seja, ao conjunto de diferentes nações. No campo de defesa, contudo, dadas as contribuições de ambas as disciplinas, encontram-se trabalhos que fazem análises “regionais” com ambas perspectivas, ou seja, municipal/estadual e de blocos regionais.

de defesa já na famosa obra de Adam Smith (1996[1776]), “A Riqueza das Nações”. No livro V, capítulo 1, o autor trata exclusiva e especificamente do tema, destacando que “[o] primeiro dever do soberano, o de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes, só pode ser cumprido recorrendo à força militar” (Ibid. p. 173).

De maneira geral e simplificada, a teoria marxista indica que a guerra seria uma forma de o sistema capitalista continuar o seu contínuo processo de acumulação a partir da destruição de estoque de capital constante. Dessa forma, Baran e Sweezy (1966), marxistas teóricos do subconsumo, veem claro e positivo papel nos gastos militares no crescimento econômico – sobretudo quando a economia estiver em desequilíbrio.

Para a teoria keynesiana, a segurança, como gasto público, pode afetar positivamente a demanda agregada (DA)<sup>7</sup> e reduz o desemprego. Dessa forma, o Estado seria um ator ativo e intervencionista, incrementando a produção quando a DA é ineficaz. Sendo assim, alguns economistas defendem um modelo de crescimento puxado pelo gasto de defesa (MORENO; JUNCA, 2007), mais conhecido como “keynesianismo militar”. No entanto, de maneira agregada, pode possuir impacto negativo devido ao efeito *crowding-out*<sup>8</sup>.

Na teoria neoclássica, por outro lado, a relação entre gastos militares e crescimento depende da modelagem de cada autor (DUNNE; SMITH, 1990). Portanto, o efeito depende do custo de oportunidade (trade-off) entre gastos militares e os demais gastos (guns vs. butter). O modelo econômico de Solow, por exemplo, destaca que o principal efeito é sobre incremento da tecnologia – a ser discutido na próxima seção.

Sendo assim, tratar-se-ia de um dilema da alocação dos recursos (abordagem da racionalidade), muitas vezes sendo representada metodologicamente por meio da teoria dos jogos. Logo, a medição da relação entre gasto de defesa e desempenho do produto interno bruto (PIB) pode se dar, por exemplo, através do teste de causalidade de Granger (econometria), modelo de ciclo real de negócios, modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO), relação gasto de defesa e/ou índice de Gini.

A teoria schumpeteriana destaca que a mudança tecnológica

---

<sup>7</sup> Até pelo efeito multiplicador; se positivo (+) e superior a 1 (> 1), compensaria.

<sup>8</sup> Tal efeito faz com que o aumento da despesa pública agregada (⊙G) leve ao aumento da taxa de juros (⊙r) que, por sua vez, reduz o investimento privado (⊙I) nos setores mais sensíveis à taxa de juros.

é o elemento central da dinâmica capitalista e o nível microeconômico (da firma) estaria no centro deste processo de inovação. Portanto, diferentemente da visão neoclássica, o desenvolvimento impulsionado por novas tecnologias criaria desigualdades e hierarquia de capacidades; mais do que analisar apenas o impacto absoluto dos gastos militares e de defesa sobre o crescimento e o PIB, a teoria foca na análise relacional e comparada desse gasto.

A seguir, a **Tabela 2** apresenta uma síntese de determinados estudos clássicos selecionados desde o trabalho original de Emile Benoit (1973). Estudos dessa natureza datam dos anos 1970 e foram particularmente reproduzidos para diferentes países e regiões a partir de diferentes metodologias, sobretudo a partir dos anos 1990. De maneira geral, a equação de regressão é:

$$g_{i,t} = \chi_{i,t}\beta + m_{i,t}\gamma + \varepsilon_{i,t} \quad (\text{Eq. 1})$$

onde:  $g_{i,t}$  = taxa de crescimento do PIB per capita (PIBpc) no país  $i$  e o período  $t$ ;  $\chi_{i,t}$  = vetor de variáveis de condicionamento (capital humano, dummies regionais e a taxa de poupança ou investimento);  $\beta$  = efeito dessas variáveis de condicionamento sobre  $g_{i,t}$ ;  $m_{i,t}$  = orçamento militar (em alguns casos, o crescimento do orçamento militar) no país  $i$  e no período  $t$ ;  $\gamma$  = efeito das despesas militares no crescimento econômico (parâmetro de interesse primário); e  $\varepsilon_{i,t}$  = termo de erro.

Tabela 2. Síntese comparativa dos estudos clássicos selecionados sobre relação gastos militares-crescimento

Referência	Amostra	Período	Modelo	Conclusões
Benoit (1973, 1978)	44 LDC	1950-1965	Tradicional (ad hoc)	Efeito (+) significativo
Bitens (1993)	74 LDC	1981-1989	Tradicional + Feder 2 setores	Efeito (+) significativo
Atenoglu e Mueller (1999)	EUA	1949-1989	Feder 2 setores	Efeito (-) pequeno
Deger (1986a, b)	50 LDC	1965-1973	Tradicional com equações estruturais (3 eq.)	Efeito (+) direto, mas efeitos indiretos e totais (-)
Srith (1980)	14 países OCDE	1954-73	Keynesiano de investimento	Efeito (-)
Scheetz (1991)	AR, CL, PV, PE	1969-1987	Deger 3 eq.	Efeito (-)
Almawder (1990)	9 DC	1974-1985	Feder 4 setores	Sem relação
Landau (1993)	71LDC	1969-1989	De crescimento tradicional (ad hoc)	Sem relação
Ram (1994)	71LDC	1965-1973, 1973-1980 e 1980-1990	Tradicional + Feder 2 setores	Sem relação

Fonte: Adaptado de Ram (1995). LDC = low development countries; DC = developed countries; eq. = equação; OCDE = Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; AR = Argentina; CL = Chile; PV = Paraguai; PE = Peru; (+) = positivo; (-) = negativo.

O **modelo tradicional** Benoit (1973, 1978) vê relação positiva (+) entre gasto militar e crescimento, até pelo (i) spillover effect: efeito de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para o setor civil, que ocorre com menor intensidade nos países em desenvolvimento; e (ii) impacto no

capital humano (KH). Contudo, o modelo é criticado, já que a significância estatística de determinadas variáveis é descontada da regressão para melhorar o coeficiente de determinação (R<sup>2</sup>).

Conforme apresentado anteriormente, o **modelo keynesiano** foca no lado da demanda e possui resultado incerto quanto ao impacto do gasto militar sobre o PIB; inicialmente, avalia que seu aumento levaria a um impacto positivo (+) sobre o crescimento econômico (crescimento da demanda agregada e redução do excesso de capacidade ociosa). A crítica, contudo, defende que (i) o aumento da demanda agregada não precisa partir de gastos militares; (ii) o efeito crowding-out leva a resultados negativos (-) entre a relação de gasto militar e crescimento; e (iii) o modelo não considera o lado da oferta, então não enxerga a possibilidade de spin-off (transbordamento tecnológico do setor militar para o civil).

O **modelo Feder**, por outro lado, foca no lado da oferta e vê relação positiva (+) ou neutra (+/-) entre gastos militares e PIB. Entre as principais críticas, está o fato de o modelo (i) ignorar o efeito crowding-out; e (ii) ter viés de simultaneidade (risco de dupla contagem). Não obstante, vale destacar que o modelo original (FEDER, 1983) fazia sentido e não apresentava esses vícios, pois focava no efeito das exportações (X) sobre o crescimento econômico<sup>9</sup>.

Dentre os efeitos positivos (+), pode-se destacar: aumento do nível de emprego, além de treinamento físico, técnico, bem como investimento educacional – desenvolvendo o capital humano (KH). Além disso, destaca-se a possibilidade de spin-off e melhoria da infraestrutura social. Pode-se destacar, ainda, o aumento da demanda agregada (ⓈDA), da segurança nacional (e internacional), eventualmente contribuindo para a atração do investimento externo direto (IED). Franko (2000) afirma que alguns gastos militares podem inclusive ter fins civis, como é o caso de ex-soldados e ex-combatentes, terrenos e instalações militares de produção/serviços, desde que haja algumas modificações como reinserção, readaptação, reestruturação organizativa e da cultura.

Por outro lado, dentre os efeitos negativos (-), pode-se considerar a pressão sobre o balanço de pagamentos (BOP), por meio das importações (M) – sobretudo no caso de países em desenvolvimento. Consequentemente, pode haver redução das reservas internacionais e aumento da dívida.

---

<sup>9</sup> Mesmo em modelos tipo Feder, relação negativa (-) ou insignificante tem que ser avaliada com muito cuidado. Pode se dar, por exemplo, pela natureza exigente dos “testes de significância” com base em baixa tolerância dos erros tipo I.

Conforme já apresentado pela teoria keynesiana, existe o risco do (i) crowding-out effect (efeito deslocamento); (ii) distortion effect (redução da eficiência da alocação dos recursos produtivos, distorcendo os preços relativos); e (iii) negative spillover effect (uso de instalações civis para fins militares e danos ambientais).

Cabe destacar, contudo, que para efeitos didáticos, na **Tabela 2** foram selecionados apenas textos de autores clássicos que discutem Economia de Defesa, precisamente a relação entre os gastos militares e o crescimento econômico. Por isso, trata-se de publicações das décadas de 1970, 1980 e 1990, cujo período temporal analisado vai até 1990. No entanto, é importante considerar que, sobretudo no pós-Guerra Fria, a dinâmica da economia de defesa muda, em termos geográficos, tecnológicos, de volume e de natureza.

## INDÚSTRIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Apesar das mudanças que ocorrem na área de defesa no pós-Guerra Fria, a indústria de defesa segue tendo um forte papel inovador – a despeito das dificuldades que enfrenta (DAGNINO, 2008, 2010). Dessa forma, é desejável que se promova a ciência, tecnologia e a inovação (CT&I) da indústria de defesa, aprimorando a base industrial de defesa (BID). Alcançar tal objetivo é tarefa que cabe a uma diversidade de atores como Estado, empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, militares e civis, agências de fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D), políticos, industriais e arcabouço normativo e jurídico favoráveis (SORENSEN, 2009).

Não obstante, é importante destacar que inovação não constitui apenas progresso tecnológico, mas, inclusive, desenvolvimento institucional (MOREIRA; MEDEIROS, 2016) ou mesmo uso mais produtivo/eficiente dos recursos (FRANKO, 2000). Contudo, há diferentes análises que insistem em propor uma leitura ortodoxa para a inovação na área de defesa como a expansão da fronteira de possibilidade de produção (FPP) e as hipóteses de equilíbrio geral.

Sendo assim, frente às restrições da Economia de Defesa de compreender a área e, conseqüentemente, propor políticas que considerem suas particularidades, a presente seção avalia as barreiras à política e à gestão da CT&I na área de defesa. Para tal, será brevemente apresentada a relação entre CT&I e os setores de defesa e civil.

Pode-se argumentar que, a inovação corresponde a um dos resultados, bem como motores da indústria de defesa (SANTOS, 2017).

Por isso, compreender como se promove a ciência, tecnologia e a inovação (CT&I) e a pesquisa e desenvolvimento (P&D) é fundamental para garantir a dinâmica da área de defesa. Portanto, é previamente necessário entender os limites teórico-metodológicos relacionados à Economia de Defesa para, identificar as barreiras à política e à gestão da CT&I da área.

Anteriormente, foi destacado que a Economia de Defesa se trata de uma área cuja estrutura de mercado é, frequentemente, em monopólio. Isso significa dizer que há apenas um grande comprador (demanda), o Estado, o que afasta as análises dos modelos em concorrência pura e perfeita (CPP). Do ponto de vista dos produtores (oferta), cabe mencionar a não diversidade de potenciais compradores, o que leva à necessidade de que haja contratos que assegurem compras por parte do Estado<sup>10</sup> para que os produtores tenham garantias mínimas para produzir. Do contrário, pode não haver incentivo ao investimento na área.

Como forma de responder a essa barreira inata à estrutura do mercado, as empresas do ramo tentam, de alguma forma, diversificar sua produção/mercado, participando do mercado civil (LONGO, 2007). No entanto, por diferentes razões acabam encontrando distintas barreiras (AZULAY *et al.*, 2001), podendo fazer que as inovações que ocorrem no setor militar não transbordem para o setor civil (LESKE, 2013) – conceito de *spin-off*. Isso ocorre, pois nem sempre o *spin-off* é bem-sucedido como a internet, o *global positioning system* (GPS) e os veículos aéreos não-tripulados (VANTS), mais conhecidos como *drones*.

Para Dagnino (2008), o *spin-off* era, inicialmente, um ‘fenômeno natural’, passando a uma ‘ideia’ e, em seguida, a um ‘paradigma’ (uma política governamental). Acaba se diluindo no conceito de ‘tecnologias de uso dual’, “cujo foco não é a promoção de uma transferência de tecnologia entre os setores militar e civil, mas uma convergência entre as suas dinâmicas tecnológico-produtivas” (Ibid., p. 115).

Dagnino (2010) sustenta que os conceitos de *spin-off*, *spillover* e *dualização* acabam representando elementos de uma construção ideológica para defender gastos militares exacerbados por parte dos Estados Unidos (EUA). Vale destacar, porém, que além de diversificar os potenciais parceiros comerciais, o objetivo da promoção de tecnologias duais é gerar economias de escala para reduzir custos (BRICK, 2011; NEUMAN, 2006;

---

<sup>10</sup> A possibilidade de economias de escala e aumento do mercado consumidor também dão-se via demanda externa (comércio internacional), ainda que as relações comerciais desses bens/serviços sigam outra lógica.

GANSLER, 1995).

Para além da necessidade de escala e dos custos tecnológicos, ainda há a dificuldade de comercialização. Tal dificuldade se relaciona a questões técnicas e, sobretudo, (geo)políticas e (geo)estratégicas, acarretando empecilhos à transferência de tecnologias. Diferentes regiões, como EUA e Europa, impõem restrições legais que limitam a transferência de conhecimento para os países em desenvolvimento (FRANKO, 2014), demarcando diferentes “papéis” na cadeia global da indústria de defesa.

A dificuldade na transferência de tecnologia (e de capacitação) não se dá apenas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, mas, como já apresentado, entre o setor militar e o setor civil (MOREIRA, 2011). Portanto, para lidar com essa barreira, os países criam diferentes programas e políticas industriais para estimular tal movimento, até porque não é automático e/ou natural (AMBROS, 2017). Entre países, busca-se garantir o acesso por meio do comércio internacional (ANDERTON, 1995) ou por incentivo aquisição na área de defesa (MOWERY, 2012; ROGERSON, 1995), às vezes por meio de offsets, colaboração internacional e/ou padronização<sup>11</sup>.

Em se tratando de transferências, é fundamental destacar também a parcela do orçamento público dedicado à área de defesa. Para muitos, esse montante é compreendido como uma transferência da alocação dos recursos da área social para a área de defesa, sendo interpretado como um “*trade-off*” mais conhecido como *guns vs. butter*<sup>12</sup>. Frente a essa realidade, identifica-se uma outra barreira à política e à gestão da CT&I na área de defesa: o fato de os governos apresentarem restrições orçamentárias.

Conforme apresentado na seção anterior, existe uma longa discussão na literatura acerca dos modelos teóricos para gastos militares, com resultados muitas vezes contraditórios. Esses gastos são ainda mais delicados quando se tratam de países em desenvolvimento, que possuem outras demandas e urgências em matéria de gastos sociais. Vale destacar, ainda, que não há padrão no que se refere (i) às áreas consideradas no orçamento de defesa (pessoal, pensões, subsídios, dívidas, equipamentos, investimentos, segurança interna, custeio e/ou P&D); (ii) às variáveis macroeconômicas que o afetam (câmbio e/ou inflação); (iii) à base de análise,

---

<sup>11</sup> Entretanto, é necessário que os países estejam preparados para absorver o conhecimento transferido.

<sup>12</sup> “Every gun that is made, every warship launched, every rocket fired signifies, in the final sense, a theft from those who hunger and are not fed, those who are cold and are not clothed. This world in arms is not spending money alone” (EISENHOWER, 1953).

se em termos nominais, reais ou como proporção do gasto público, do gasto social ou do produto interno bruto (PIB); (iv) aos atores responsáveis pelo orçamento (diferentes ministérios e/ou programas específicos); e (v) à relação entre gasto com defesa e crescimento econômico.

Particularmente em países em desenvolvimento, é importante notar que a maior parte dos gastos é utilizada para atender às necessidades de consumo das famílias dos militares e para construção de infraestrutura para o país (FRANKO, 2000). No entanto, tais gastos podem contribuir negativamente para o balanço de pagamentos (BOP) e para a dívida externa, dada a vultosa remessa de reservas internacionais (divisas) relacionada às importações (M).

Esse debate acerca dos gastos militares leva, necessariamente, a outra barreira especialmente importante quando se trata de países em desenvolvimento: a questão do financiamento. Ele pode se dar, por exemplo, via (i) impostos, o que pode afetar a distribuição de renda do país; (ii) emissão de títulos públicos, o que levaria à expansão da dívida pública (VARGAS PULIDO; GODOY ESTRELLA, 2013); (iii) aumento da oferta monetária, o que acarretaria uma pressão inflacionária (FRANKO, 2000); (iv) transferências fiscais (CEPAL, 2005); (v) agência de fomento específica para o custeio de projetos de pesquisa, desenvolvimento e engenharia (PD&E) (LONGO; MOREIRA, 2012, 2013); e/ou (vi) via endividamento externo. Independentemente da maneira, o financiamento público é necessário para que se garanta o desenvolvimento do sistema de inovação nos países, promovendo as interações entre os diversos agentes responsáveis pela geração, pela difusão e pelo aproveitamento das inovações tecnológicas.

Cabe destacar que a questão do financiamento passa a ser ainda mais crítica quando do pós-Guerra Fria, período em que o montante de investimento alocado para a área de defesa cai significativamente (MORAES, 2012). Para além da reformulação quantitativa do capital aportado para a área de defesa, é igualmente importante destacar a reorganização qualitativa do mapa global das indústrias de defesa com peso crescente dos países sul-americanos (BÉLANGER et al., 2012) e asiáticos, particularmente China e Rússia (IISS, 2017<sup>13</sup>). Por isso, discutir

---

<sup>13</sup> Com base nos dados do IISS (2017), os EUA são o país com o maior orçamento para defesa em 2016 (US\$ 604,5 bilhões), seguidos pela China (US\$ 145,0 bilhões) e Rússia (US\$ 58,9 bilhões). Cabe destacar, contudo, que o orçamento dos EUA é cerca de 4,2 X o da China, que, por sua vez, é cerca de 2,5 X o da Rússia. O Brasil é o país da América do Sul com maior orçamento de defesa, ocupando o 12º lugar (US\$ 23,5 bilhões) do ranking.

as questões de defesa à luz dos países em desenvolvimento é cada vez mais necessário, não apenas pelas peculiaridades desses países, mas, sobretudo, pela sua crescente relevância no cenário da economia e da indústria global de defesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas discussões do presente artigo, espera-se ter deixado claro que a Economia de Defesa é marginalizada no ensino, nas pesquisas e nos currículos da Ciência Econômica. Suas abordagens teóricas mainstream resultam limitadas para lidar com a área, cuja natureza é tão distante daquela dos modelos econômicos da Macroeconomia, da Microeconomia e da Economia Industrial.

Apesar de relativamente recentes, os estudos sobre Economia de Defesa devem ser incentivados e desenvolvidos, dadas suas peculiaridades, bem como sua externalidade com outras áreas – para além da Economia, inclusive. Nesse sentido, mais do que apenas fazer uso de teorias e ferramentas estabelecidas na disciplina, como teoria dos jogos, estatística, teoria do crescimento e econometria, a nova área deverá assumir (inclusive do ponto de vista ontológico, epistemológico e metodológico) sua natureza eminentemente interdisciplinar. Logo, deve incorporar contribuições das demais disciplinas, como, por exemplo, Relações Internacionais e Estudos Estratégicos.

O atual cenário limitado do ponto de vista das teorias adequadas para compreender a área e a pouca (e muitas vezes inexistente) discussão acadêmica sobre o tema leva a que tais barreiras teórico-metodológicas nos estudos da Economia de Defesa acarretem barreiras políticas de gestão da ciência, tecnologia e a inovação (CT&I) na área de defesa. Essas “barreiras”, como foi destacado, constituem empecilhos particularmente relevantes quando se tratam de países em desenvolvimento, dadas as restrições orçamentárias e as demais agendas prioritárias (ou mesmo urgentes) que enfrentam.

Para que haja a promoção da CT&I nesses países, é fundamental que se discuta (i) fontes de financiamento; e (ii) programas de capacitação, desenvolvimento e inovação. Ambos os casos podem ser viabilizados a partir de fontes internas (nacionais), por meio de endividamento público, ou fontes externas (internacionais), por meio de offsets, colaboração internacional e/ou padronização, por exemplo.

De toda forma, é importante destacar a necessidade de o

financiamento para a gestão da CT&I ser sustentado, de modo que se permita a inovação dos produtos, serviços e/ou processos, sem que o montante aportado acabe se constituindo em sunk cost. Sendo assim, fica evidente que é necessário que haja planejamento coletivo e integrado do conjunto de políticas (econômica, social, educacional, industrial, científico-tecnológica, ambiental, de defesa, de financiamento, e de gestão do conhecimento, por exemplo) a fim de viabilizar a promoção da área de defesa.

Conforme dados do *The Military Balance 2017*, avaliação anual do International Institute of Strategic Studies (IISS), os países em desenvolvimento têm crescido em termos de relevância na cadeia global da economia e da indústria de defesa. Por isso, é fundamental que a Economia de Defesa considere as especificidades dessas regiões para que se possa implementar políticas públicas que incorporem ditas características, afastando-as das genéricas, inadequadas e descontextualizadas que se vê na literatura especializada.

# DEFENSE ECONOMY AS A GENERAL CATEGORY OF ANALYSIS IN ECONOMIC SCIENCES

## ABSTRACT

---

This paper evaluates the field of Defense Economics, defending that it should be considered a general category of analysis in Economic Science. More than an aggregate of isolated themes in different research subfields (national security, industrial economics, and/or government spending) and of analysis tools (game theory, statistics, growth theory, and econometrics), the field should assume its eminently interdisciplinary nature, incorporating contributions from other disciplines. In this way, the work investigates the particularities of the area, highlighting the main theoretical limitations from the mainstream economic literature. In addition, it stresses the scarcity of works on the subject in the area of Economic Science, presenting interpretations from different economic theories. Finally, there is an evaluation of the impact of the defense area on technology, industry and innovation, particularly considering the case of developing countries.

**Keywords:** Defense Economy. Defense Industry. Military Expenditures. Technology Innovation. Developing Countries.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, W. R. J. The impact of defence spending on economic growth: A multi-sectoral approach to defence spending and economic growth with evidence from developed economies. *Defence Economics*, v. 2, p. 39-55, 1990.
- AMBROS, C. C. Indústria de Defesa e Desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.6, n.11, p.136-158, jan./jun. 2017.
- ANDERTON, C. H. Economics of arms trade. In: SANDLER, T.; HARTLEY, K. (Org.). *Handbook of Defense Economics*, v. 1, p. 523-561, 1995.
- ASH, C.; UDIS, B.; MCNOWN, R. F. Enlistments in the all-volunteer force: A military personnel supply model and its forecasts. *American Economic Review*, v. 73, p. 144-155, 1983.
- ATESOGLU, H. S.; MUELLER, M. J. Defence spending and economic growth. *Defence Economics*, v. 2, p. 19-27, 1990.
- AZULAY, I; LERNER, M.; TISHLER, A. Converting military technology through corporate entrepreneurship. *Research Policy*, v. 31, p. 419-435, 2001.
- BARAN, P.; SWEEZY, P. *Monopoly Capital*. Monthly Review Press: London, 1966.
- BENOIT, E. *Defense and Economic Growth in Developing Countries*. Lexington: Lexington Books, 1973.
- \_\_\_\_\_. Growth and defense in developing countries. *Economic Development and Cultural Change*, v. 26, p. 271-280, 1978.
- BISWAS, B. Defense spending and economic growth in developing countries. In: PAYNE, J. E.; SAHU, A. P. (Eds.). *Defense spending and economic growth*. Westview Press, Boulder, CO, p. 223-235, 1993.
- BRICK, E. S. Existe uma política Nacional de Defesa? *Orbipolítica*, 09 nov. 2011.
- BRITO, D.; INTRILIGATOR, M. Arms races and proliferation. In: SAN-

DLER, T.; HARTLEY, K. (Org.). *Handbook of Defense Economics*, v. 1, p.109-164, 1995.

CUMMINS, J. M. Incentives contracting for national defense: A problem of optimal risk sharing. *Bell Journal of Economics*, v. 8, p. 168-185, 1977.

DAGNINO, R. *A Indústria de Defesa no Governo Lula*. Expressão Popular, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira? OIKOS. Rio de Janeiro, n. 9, ano VII, 2008.

DEGER, S. Economic development and defense expenditure. *Economic Development and Cultural Change*, v. 35, p. 179-196, 1986a.

\_\_\_\_\_. *Military expenditure in Third World countries: The economic effects*. Routledge & Kegan Paul, London, 1986b.

DUNNE, P.; SMITH, R. Military expenditure and unemployment in the OECD. *Defence Economics*, v. 1, n. 1, p. 57-73, 1990.

EISENHOWER, D. D. The Chance for Peace/Cross of Iron. *American Society of Newspaper Editors*, April 16, 1953.

FEDER, G. On exports and economic growth. *Journal of Development Economics*, v. 12, p. 59-73, 1983.

\_\_\_\_\_. Growth in semi-industrial countries: A statistical analysis. In: CHENERY, H. B.; ROBINSON, S.; SYRQUIN, M. (Eds.). *Industrialization and growth: A comparative study*. Oxford University Press, New York, p. 263-282, 1986.

FRANKO, P. *La Economía de Defensa: Introducción*. Waterville, Colby College, 2000.

GANSLER, J. *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1995.

HITCH, C. J.; McKEAN, R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge: Harvard University Press.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES – IISS. *The Military Balance 2017*. Londres: Routledge, 2017.

JONES, B. D. Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, v. 2, n. 2, p. 297-321, 1999.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. A theory of incentives in procurement and regulation. MIT Press, Cambridge, MA 1993.

LANDAU, D. The economic impact of military expenditures. Policy research working paper WPS, n. 1.138. World Bank: Washington, DC, 1993.

LESKE, A. D. C. Inovação e políticas na indústria de defesa brasileira. Tese de Doutorado em Economia. Instituto de Economia. UFRJ. 2013.

LONGO, W. P. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. *Tensões Mundiais, Fortaleza*, v. 3, n. 5, p. 111-143, jul./dez. 2007.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no Setor de Defesa: uma perspectiva sistêmica. *Revista Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro*, v. 19, n. 2, p. 277-304, jul./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Políticas de C&T e o Sistema Setorial de Inovação para Defesa. VI Encontro Nacional de Estudos de Defesa (ABED), São Paulo, 2012.

McAFEE, R. P.; McMILLAN, J. Incentives in government contracting. University of Toronto Press, Toronto, 1986.

McGUIRE, M. C. Agenda for Defense and Peace Economics. *Defence and Peace Economics*, v. 21, n. 5, October, p. 529-534, 2010.

MENDONÇA, M. A. A. de; LIMA, D. D.; SOUZA, J. M. de. Cooperação entre o Ministério de Defesa e COPPE/UFRJ: uma abordagem baseada no modelo triple helix III. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (Ed.). *Política de Incentivo à Inovação Tecnológica*. IPEA, Brasília, 2008.

MESA, A. F. Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa. Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.

MORAES, R. F. de. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1.715, 2012.

MOREIRA, W. S. Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia. *Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro*, v. 17, n. 1, p. 1-172, jan./jun. 2011.

MOREIRA, W. S.; MEDEIROS, S. E. Economia de Defesa e Reputação em Perspectiva Institucionalista. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (IX ENABED), Florianópolis-SC, 6 a 8 de julho, 2016.

MORENO, A.; JUNCA, G. Las consecuencias económicas de Mr. Uribe ¿Otra vez los felices noventa? Bienestar y Macroeconomía: Más allá de la retórica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 25-80, 2007.

MOWERY, D. Defense-related R&D as a model for “Grand Challenges” technology policies. Research Policy: Berkeley, 2012.

NEUMAN, S. G. Defense Industries and Global Dependency. *Orbis*, v. 50, n. 3, p. 429-451, 2006.

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

RAM, R. Defense expenditures and economic growth: A comparison of three cross-sections, unpublished manuscript. Illinois State University, Normal, IL, 1994.

\_\_\_\_\_. Defense Expenditure and Economic Growth. In: SANDLER, T.; HARTLEY, K. (Org.). *Handbook of Defense Economics*, v. 1, p. 252-273, 1995.

ROGERSON, W. P. Incentive models of the defense procurement process. In: SANDLER, T.; HARTLEY, K. (Org.). *Handbook of Defense Economics*, v. 1, p. 309-346, 1995.

SANDLER, T.; HARTLEY, K. Introduction. In: SANDLER, T.; HARTLEY, K. (Org.). *Handbook of Defense Economics*, v. 1, p.1-11, 1995.

SANTOS, T. Economia de Defesa e Indústria de Defesa: barreiras à política e à gestão da CT&I nos países em desenvolvimento. In: IV Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (IV EBERI), Niterói-RJ, 23 a 26 de outubro, 2017.

SCHEETZ, T. The macroeconomic impact of defence expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru. *Defence Economics*, v. 3, p. 65-81, 1991.

\_\_\_\_\_. Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas. Escuela

de Defesa Nacional (EDENA). Buenos Aires: CABA, Documento de Trabalho, n. 7, p. 23-47, out. 2011.

SCHELLING, T. C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

SIMON, H. A. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas – volume II*. Tradução de Luiz João Baraúna, Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1776].

SMITH, R. Military expenditure and investment in OECD countries, 1954-73. *Journal of Comparative Economics*, v. 4, p. 19-32, 1980.

SOARES, R. de L B. *A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa*. *Cadernos de Política Exterior/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais*, v. 1, n. 1, Brasília: FUNAG, p. 47-62, mar. 2015.

SORENSEN, D. S. *The process and politics of defence acquisition: a reference handbook*. Westport, CT: Praeger Security International, 2009.

TIROLE, J. Procurement and renegotiation. *Journal of Political Economy*, v. 94, p. 235-259, 1986.

VARGAS PULIDO, W.; GODOY ESTRELLA, E. Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista Científica General José María Córdova* [online], v. 11, n. 11, p. 227-257, 2013.

VIÑAS, A. *Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

WOHLSTETTER, A. The delicate balance of terror. *Foreign Affairs*, v. 37, n. 2, p. 211-234, 1959.

Recebido em: 20/08/2018

Aprovado: 27/12/2018

# O HIZBULLAH E A GUERRA NA SÍRIA: HISTÓRICO E INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS

Monique Sochaczewski Goldfeld <sup>1</sup>

Felipe Haddock Lobo Goulart <sup>2</sup>

## RESUMO

---

Como se deu o envolvimento do Hizbullah na Guerra da Síria e em que medida esta participação é negativa ou positiva para o grupo? O intuito desse artigo – baseado em literatura acadêmica especializada referendada e fontes locais – é apresentar esse panorama de atuação de ator não-estatal dos mais importantes do Oriente Médio e essas duas análises possíveis.

**Palavras-chave:** Oriente Médio; Hizbullah; Líbano; Síria; atores não estatais;

---

<sup>1</sup> Doutora. Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV). Rio de Janeiro - RJ  
E-mail:moniquesgoldfeld@gmail.com

<sup>2</sup> Diplomata de carreira. Ministério das Relações Exteriores, Brasília -DF. Brasil  
E-mail:felipe.goulart@itamaraty.gov.br

A teoria das relações internacionais, nos últimos anos, tem reservado inédita atenção a atores não-estatais na política internacional. De forma sintética, esses atores poderiam ser categorizados como entes ampla ou inteiramente autônomos perante o controle e os recursos de um governo central; presentes em redes políticas, sociais e econômicas transnacionais; e capazes de impactar processos políticos, dentro de um ou mais Estados ou em organismos internacionais (JOSSELIN e WALLACE, 2001, pp. 3-4).

No Oriente Médio, manifestam-se eixos identitários e políticos transfronteiriços, o que encoraja a atividade de agentes não-estatais com alcance internacional. Estimula a proliferação de atores não-estatais a existência de potências médias em disputa, inclinadas a promover guerras por procuração dentro de alianças de geografia mutável. Conjuga-se a isso a anomia de alguns aparatos governamentais (BUZAN e WAEVER, 2002, pp. 187-218; HALLIDAY, 2005, pp 229-236; HINNEBUSCH, 2002, pp. 29-53; KAUSCH, 2017, pp. 67-69).

O Líbano é um país de renda média, com nível de desenvolvimento humano superior ao de muitos outros Estados no Oriente Médio, na África, na América Latina e na Ásia Oriental. Ele tem demonstrado, desde a sua independência da França em 1943, estrutura política de pouca consistência, terreno fértil para que partidos e movimentos armados equiparem-se ao controle estatal, coexistindo com instituições de governo ou desafiando-as. A principal causa da competição entre o aparelho do Estado e organizações subestatais vem do modelo político sobre o qual se fundou o país: o sistema confessional, com partilha de poder entre comunidades religiosas cristãs e muçulmanas. Políticas públicas, como as de defesa e a externa, acabam sendo denominadores comuns mínimos dos interesses de agremiações políticas de feição sectária e familiar, que, no curso da história do país, sempre relutaram em se desfazer de seus próprios núcleos de segurança – milícias – e de seus próprios contatos com outros países (WILKINS, 2013, pp. 39-43).

De todas os atores não-estatais que apareceram na história do Líbano independente, o Hizbullah é o que provou maior tenacidade contra tentativas domésticas e externas de acomodá-lo dentro do Estado libanês. Entidade complexa, o “Partido de Deus” – que é a tradução exata de seu nome - representa a maior parte da comunidade xiita em seu país. Ele nasceu em 1982 como organização secreta e, desde então, transmutou-se em entidade multifacetária: agremiação política, poder

paramilitar, administrador de serviços sociais e interlocutor diplomático de outros países do Oriente Médio e até de fora dessa região. Trabalhando pragmaticamente como componente da política libanesa e força envolvida em confrontos externos – via de regra com Israel – o Hizbullah tem jogado com essa duplicidade a seu favor, associando-se a outros países que possam assegurar a sua agenda no Líbano e no exterior.

O intuito do artigo em questão é o de centrar-se na análise específica da ação do Hizbullah na Síria, que desde 2011 tornou-se palco de umas das mais sangrentas confrontações armadas do mundo. A ideia é mostrar aqui o processo que culminou com a entrada do “Partido de Deus” no teatro de guerra sírio e as mudanças que isso lhe impôs ao longo de todas as fases em que esteve nele, concluindo com a apresentação de análises sobre os ganhos e as perdas para o Hizbullah na esteira de seu envolvimento no conflito.

Trata-se de um estudo de caso da ação de um ator não-estatal no Oriente Médio absolutamente relevante para melhor compreensão de parcela importante da Guerra na Síria e de rearticulações geopolíticas mais amplas na região. Interessa ainda por conta da presença brasileira na UNIFIL desde 2011, em contexto que o Hizbullah tem papel expressivo. O texto baseia-se em literatura secundária referendada e em análise de artigos da imprensa local – em inglês, francês e árabe.

### 1 - Prelúdio: da “Primavera Árabe à entrada na Guerra da Síria

A participação do Hizbullah na guerra da Síria somente poder ser compreendida no contexto mais amplo de eclosão da chamada “Primavera Árabe”, no começo de 2011, e de como o “Partido de Deus” reagiu primeiramente a esse choque geopolítico no Oriente Médio. Suas lideranças acolheram favoravelmente as transformações políticas iniciais desencadeadas pela “Primavera”, mas com o crescimento da instabilidade na Síria, o Hizbullah passou a reavaliar sua percepção desse fenômeno na “rua árabe”. Após deliberações internas, determinou-se a inserção do partido-milícia no conflito sírio (DAHER, 2016, pp. 169-187; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Nos momentos iniciais da “Primavera”, autoridades do Hizbullah pronunciaram-se em tom positivo às revoltas que surgiam em Bahrein, Líbia, Egito e Tunísia. Indicaram que os movimentos populares contra os regimes políticos nesses países tinham objetivos coincidentes com a política de resistência do “Partido de Deus” à hegemonia norte-americana

e à presença de Israel no Oriente Médio (DAHER, 2016, pp. 171-179; ICG, 2014, pp. 3-5).

De fato, a simpatia inicial do Hizbullah pelos levantes nos países árabes mencionados, além de refletir a sua leitura ideológica anti-imperialista, coadunava-se com alguns interesses estratégicos e desígnios históricos pontuais. No Bahrein, por exemplo, as manifestações apontavam para potenciais ganhos na estratégia de destravar a participação de elementos locais nas redes transnacionais xiitas de colaboração mútua.

Afinal, a maioria populacional bareinita, pertencendo a esse grupo confessional, integrava as fileiras de descontentes com a arbitrariedade do sistema monárquico do Bahrein, dominado por elite sunita<sup>3</sup>.

Quanto à Líbia, o Hizbullah, junto com outra influente legenda partidária libanesa xiita, o AMAL, favorecia a derrocada do regime do coronel Muammar Qadhafi, tendo em vista a histórica suspeita de envolvimento do líder líbio no desaparecimento do imã Musa as-Sadr, fundador dos movimentos xiitas politizados no Líbano e uma das mais proeminentes personalidades do xiismo no Oriente Médio. Essas duas siglas, aparentemente sem resistência de outras legendas políticas libanesas, empenharam-se para que o Líbano, como membro da Liga dos Estados Árabes (LEA) e como então ocupante de assento não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), aprovasse medidas contra o regime de Qadhafi. Beirute respaldou a Resolução 1973 do Conselho, que impunha à Líbia a non-fly zone, além de embargo a armas e congelamento de ativos de autoridades daquele país (EL ZEIN, NOTTEAU & DRAVET, 2013, p. 341).

No que toca ao Egito e à Tunísia, não havia para o Hizbullah objetivos imediatos precisos. Desagradava às suas lideranças que esses dois governos mantivessem vínculos preferenciais com os EUA (DAHER, 2016, pp. 171-179; ICG, 2014, pp. 3-5), que, por sua vez, se sobressaem como maior adversário ocidental do chamado “eixo da resistência”, também apelidado

---

<sup>3</sup> Pequena ilha no Golfo, o Bahrein, desde sua independência em 1971, é governado por monarquia sunita, apesar de sua população ser 60% xiita. O país chegou a formar parlamento, dissolvido em 1975 e reinstituído em 2002, embora com escassos poderes. Partidos políticos podem funcionar, na qualidade de “sociedades políticas”, mas com pouca margem de manobra. O principal seria o xiita al-Weqaf Sociedade Nacional Islâmica, com elos transnacionais (mais fortes com clérigos do xiismo iraquiano do que do Irã). Isto, no entanto, não lhe tem preservado de críticas do governo bareinita, que acusa o al-Weqaf de associação com Teerã e seus aliados, o que se intensificou após a “Primavera Árabe”, quando a coroa bareinita indicou abertamente que os xiitas conspiravam com os iranianos para a derrubada da monarquia (KININNMONT, 2011, pp. 40-48, pp. 54-57).

de “arco da resistência” ou de, nas palavras do rei Abdullah II da Jordânia, “crescente xiita”. Trata-se da aliança transnacional composta por Irã, Síria, agremiações xiitas iraquianas, grupos islamistas palestinos e o próprio Hizbullah. Essa aliança antagoniza os interesses norte-americanos e de seu principal parceiro estratégico no Oriente Médio: Israel, inimigo maior do partido-milícia xiita libanês (HUSSEINI, 2010, pp. 809-813)

As posições do Hizbullah quanto aos primeiros efeitos da “Primavera Árabe” nos países mencionados ofereciam-lhe, assim, novos dividendos estratégicos, embora secundários, porque esses Estados não representavam, naquele contexto, focos prioritários para a ação do “Partido de Deus”. Do contrário, na pior das hipóteses, a linha de ação do grupo cobrava-lhe reduzido ônus político adicional diante da opinião de potências árabes que, historicamente, já recriminavam o “Partido de Deus”, a exemplo do próprio Egito e de monarquias árabe-sunitas do Golfo – Arábia Saudita, o já citado Bahrein e os Emirados Árabes Unidos (EAU). Em suma, tratava-se de situação que não desafiava muito os cânones ideológicos do grupo e na qual os ganhos político-estratégicos práticos, embora não fossem essenciais, superavam possíveis perdas em matéria de relacionamento externo do Hizbullah.

Com a Síria ocorreria exatamente o oposto. O conflito naquele país poderia arrancar preço altíssimo do grupo xiita libanês, ao passo que os ganhos eventualmente auferidos com sua intervenção seriam de primeira grandeza.

A perspectiva acerca da propagação da “Primavera Árabe” para a Síria exigiu do Hizbullah enfoque diferente. Ponderações de corte estratégico predominaram sobre interpretações político-ideológicas elaboradas no interior do grupo nos primeiros meses de movimentação popular – na Síria e em outros países árabes – simpáticas à redemocratização das instituições políticas árabes. Tal enfoque realista decorreu da profundidade que a colaboração político-militar entre o Hizbullah e os presidentes Hafez al-Assad (1970-2000) e Bashar al-Assad (2000-) tinha alcançado desde o pós-Guerra Civil libanesa.

Ainda que nos anos finais da Guerra Civil libanesa o “Partido de Deus”, associado ao Irã, antagonizasse o governo sírio por força da vinculação deste com o AMAL, à época em disputa com o Hizbullah pela liderança da população xiita no Líbano, o padrão de diálogo com Damasco mudou após a pacificação do Líbano em 1989-1990 e a instauração da tutela síria sobre o Líbano, entre 1990 e 2005 (OSOEGAWA, 2013, p. 88 e pp. 110-113; QASSEM, 2010, pp. 393-399; SCHELLER, 2013, pp. 140-146).

Durante os anos 1990, o relacionamento passou de desconfiança a relação assimétrica de cooperação. Damasco, para erigir a arquitetura de equilíbrio interpartidário libanês que assegurasse o seu controle sobre o país vizinho, mediou a paz entre o AMAL e o Hizbullah e regulou os contatos entre este último e o Irã. Com o consentimento sírio, o Hizbullah, em contraste com as outras facções que combateram na Guerra Civil, não se desarmou e pôde empreender, entre 1990 e 2000, a recuperação do sul do Líbano, então sob ocupação israelense. Em muito do que dizia respeito a Israel, a Síria, com o Irã, articulava-se diretamente com a organização xiita, contornando o próprio Estado libanês (OSOEGAWA, 2013, pp. 110-113; QASSEM, 2010, pp. 393-399; SCHELLER, 2013, pp. 140-146).

Em 2004, o CSNU adotou a Resolução 1559, urgindo a retirada das tropas sírias, o que aconteceu, em 2005, após o assassinato do ex-premiê Rafic Hariri e onda renovada de protestos libaneses e da comunidade internacional sobre Damasco para que acatasse a Resolução<sup>4</sup>.

A Síria deixou de exercer controle direto sobre o Líbano, mas resguardou a sua influência. Isto foi viabilizado pela aliança com o Hizbullah, o qual passou a protagonizar, na cena doméstica libanesa, a coalizão partidária pró-Assad e pró-Irã 8 de Março (integrada também pelo AMAL e outras siglas), em contraposição ao 14 de Março, ocidentalista e pró-Arábia Saudita (OSOEGAWA, 2013, pp. 157-158; QASSEM, 2010, pp. 393-399; SCHELLER, 2013, pp. 140-146). Vale detalhar que, já antes de 2005, o presidente sírio Bashar al-Assad, premido pela campanha antiterror do governo norte-americano, majorava a sua cooperação com o Hizbullah (MIKAELIAN e SALLOUKH, 2016, p. 135-138).

---

<sup>4</sup> Rafic Hariri, bilionário libanês-saudita, foi primeiro-ministro do Líbano em 1992-1998 e 2000-2004. Responsável pela reconstrução de Beirute e outras áreas do Líbano após a Guerra Civil, é lembrado como um dos líderes mais populares do país, não só entre os sunitas, mas junto a outras confissões. Sempre apoiado pela Arábia Saudita, Hariri manteve relação complexa com a Síria. Cooperava com o presidente sírio Hafez al-Assad e, sobretudo, com o seu vice-presidente, Abdel al-Halim Khaddam, com o qual mantinha parcerias econômicas no Líbano. A ascensão gradual de Bashar al-Assad a partir de 1998, quando foi designado pelo seu pai para combater a corrupção e ocupar-se do dossiê libanês, bem como a sua eleição como presidente da Síria após a morte de Hafez, em 2000, causou distanciamento. Hariri jamais tratou o governo de Bashar como aliado, mas, sim, como sócio. Foi retirado da chefia de governo em 1998 por pressão do futuro presidente sírio. Em seu segundo mandato como premiê, começou a questionar os interesses de Damasco. Saindo do governo, em 2004, aliou-se a países ocidentais, principalmente os EUA e a França, para dar fim à tutela síria, e suas gestões contribuíram para a aprovação da Resolução 1559. Hariri morreu em atentado à bomba em fevereiro de 2005, sob circunstâncias que ainda são investigadas pelo Tribunal Especial do Líbano, órgão híbrido da justiça libanesa e das Nações Unidas. (BELHADJ, 2013, pp. 107-109 e 211-212).

Com efeito, os elos entre os sírios e o Hizbullah ficaram mais horizontais, fundando-se em dinâmica de interdependência estratégica: Damasco delegando-lhe a execução da agenda síria no Líbano, e o “Partido de Deus” contando com as autoridades da Síria para o trânsito de armamentos empregados por ele, de fabricação iraniana ou síria. Este arranjo dentro do “eixo da resistência” amadureceu após 2005, em eventos como a “Guerra do Verão” em 2006, entre o Hizbullah e Israel, sendo progressivamente marcado pela direta ascendência do governo iraniano sobre a própria Síria e o “Partido de Deus” ((MIKAELIAN e SALLOUKH, 2016, p. 135-138). Permaneceu sem significativas ameaças de rompimento até 2011, quando começam as convulsões internas políticas e militares sírias desencadeadas pela “Primavera Árabe”.

O provisionamento de armas ao Hizbullah, o qual não poderia, na ótica do movimento, ser descontinuado por eventuais mudanças de poder na Síria, impunha-se como fator objetivo, da maior gravidade, no processo decisório da organização a respeito de sua posição sobre a crise síria.

O envolvimento não se revelou, contudo, imediato. As lideranças do partido, no decorrer de 2011 e 2012, foram interpretando os desenvolvimentos na Síria e nos outros países árabes com vistas a modular a forma mais eficiente de lidar com eles. Pesavam os riscos tangíveis de derrocada do governo Assad e a projeção da Irmandade Muçulmana (IM) em escala regional, com suas filiais no Egito e na Tunísia chegando ao poder, com respaldo do Catar e Turquia, ao mesmo tempo em que sua ramificação síria – igualmente encorajada por Doha e Ancara - desempenhava papel de protagonismo dentro do conjunto de grupos da oposição ao regime de Assad (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp 3-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Afastando-se de sua abordagem original, mais favorável aos movimentos populares da “Primavera Árabe” e, no caso da Síria, à busca de solução interna entre os lados que se opunham mutuamente, o Hizbullah passou a singularizar o caso do conflito no país vizinho, identificando, como uma de suas causas principais, a articulação de forças externas hostis ao “eixo da resistência”: EUA, Israel, potências árabes pró-Washington, além de países da Europa ocidental como França e Reino Unido. Sua narrativa era de que os adversários do Estado sírio, em vez de defenderem “revolução” conducente à instauração de regime político democrático, buscavam a derrubada de Assad, eliminando-o de sua posição como líder de país que encarnava a “espinha dorsal” do “arco da

resistência". (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp. 2-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Observa-se que o Hizbullah dirigia críticas similares para dentro do próprio Líbano, acusando segmentos da população sunita, relacionados de alguma forma à coalizão anti-Damasco do 14 de Março, de infiltrarem-se em território sírio para combater as forças leais a Assad. O envolvimento de elementos sunitas libaneses no conflito interno sírio implicava, a seu ver, perigo para a segurança do próprio Líbano. Seus formadores de opinião ressaltavam que o fluxo de combatentes entre os dois países poderia ocorrer no sentido contrário: radicais sunitas poderiam, após temporada de combate na Síria, dirigir-se ao Líbano, fixando células de combate ou de atividades terroristas no país. Nota-se aqui componente sectário, haja vista o receio do Hizbullah de que as células sunitas jihadistas concentrassem seus atentados nos contingentes xiitas libaneses (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp. 2-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

O enfoque sectário empregado pelo Hizbullah para avaliar o conflito sírio e o seu transbordamento para o Líbano abarcava ainda a situação das comunidades e peregrinos xiitas que se deslocavam para a Síria, dada a presença no referido país de pequenas cidades com expressivo contingente desse grupo confessional, com nacionalidades síria e libanesa, bem como sítios considerados sagrados conforme a tradição do xiismo. O santuário de Zeinab, filha do califa Ali e neta de Maomé, localizada nos subúrbios de Damasco e visitada por numerosos libaneses, seria um entre os mais famosos roteiros de peregrinação xiita na Síria, o qual, com a emergência do conflito neste país, ficou vulnerável a ataques. (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp. 3-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Sedimentavam-se, assim, os ingredientes estratégicos e a substância narrativa para justificar papel ativo do Hizbullah na Síria. A acentuada inclinação do grupo a participar do conflito surgia no mesmo tempo em que a classe política libanesa, fraturada entre as coalizões do 8 de Março e do 14 de Março, também expunha temor de que o país acabasse tragado pelo conflito vizinho ao importar a violência das rivalidades intra-sírias para dentro do já instável equilíbrio de forças internas.

Na tentativa de insular-se das ondas de choque vindas da Síria, as agremiações partidárias rivais negociaram que o Líbano deveria ratificar sua histórica tendência à neutralidade no que concerne a litígios entre os árabes e adotar sua política de dissociação para a guerra na Síria. Assim surgiu a "Declaração de Baabda", de 2012, a qual o Hizbullah, efetivamente,

nunca obedeceu, preferindo a via oposta. Para ele, a estabilidade e a segurança do Líbano não se conseguiriam pela diplomacia neutralista, mas, sim, pelo favorecimento a um lado na guerra síria – o de Assad – seguindo-o ideológica, política e militarmente. (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp. 2-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

## **2 – AS TRÊS FASES DO ENVOLVIMENTO DO HIZBULLAH NA GUERRA DA SÍRIA**

### **2.1 – A PRIMEIRA FASE: 2011 A 2103**

É difícil precisar em que momento o Hizbullah começou a atuar dentro do conflito da Síria, havendo certamente hiato entre a introdução de seus efetivos em território sírio e a admissão de suas lideranças de que suas tropas se imiscuíam nos embates do país vizinho. A imprensa libanesa reportava, já em 2011, a ação de combatentes do grupo na Síria, em escala reduzida. Analistas opinam que, entre 2011 e 2012, quadros militares do partido trabalhavam como conselheiros oferecendo treinamento tanto aos contingentes do exército sírio quanto a grupos armados irregulares pró-Assad como o jaish ash-sha'bi e as milícias shabiha, compostos em sua maioria pela coletividade alauíta, (mesma de Assad), posteriormente reorganizadas e rebatizadas de Forças de Defesa Nacional (FDN). Com o assessoramento, os soldados e milicianos sírios absorviam a perícia de infantaria leve e movimentação rápida do Hizbullah, bem como seu conhecimento em guerra urbana (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp. 2-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

A inflexão que levou à mais assertiva intervenção do Hizbullah teria sido em julho de 2012, quando do atentado a bomba em Damasco que matou membros da cúpula dos serviços de inteligência e de segurança do governo sírio. Observa-se que uma das vítimas do ataque fora Assef ash-Shawkat, cunhado do presidente Assad<sup>5</sup>. O assassinato, junto com a chegada dos rebeldes à própria capital síria, ratificou definitivamente o entendimento do Hizbullah de que o governo de Assad enfraquecia com as investidas agressivas opositoras e pronunciado apoio estrangeiro.

---

<sup>5</sup> Assef ash-Shawkat, de formação militar, ascendeu na hierarquia dos órgãos de segurança sírios. Entre 2003 e 2008, foi posto à frente dos serviços de segurança e inteligência. Tido como o segundo homem mais poderoso da Síria nesse período, foi perdendo influência devido à sua rivalidade com o irmão do presidente Assad, Maher al-Assad, ainda que tenha permanecido nos círculos mais íntimos do vértice governamental até o seu assassinato em 2012 (TROMBETTA, 2014, pp. 160-162).

Os episódios recomendavam, para o bem dos interesses estratégicos de proteção do “eixo da resistência”, ingerência armada mais robusta do partido-milícia libanês em solo sírio. (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp 5-6; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Assim, em outubro de 2012, o secretário-geral do Hizbullah, Hassan Nasrallah, declarava publicamente que tropas do seu partido se encontravam na Síria, na tarefa de proteger a vida de libaneses xiitas que habitavam em vilas do lado sírio, nas proximidades da fronteira com o Líbano. (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp 3-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

Intui-se assim que, entre 2011-2012, no intervalo em que o Hizbullah analisava o desenrolar da situação na Síria e moldava a sua narrativa política para legitimar qual curso de ação escolheria, percebeu-se a evolução de operações de porte modesto feitas por suas milícias, com propósitos pontuais, como exemplificam a proteção das populações e sítios religiosos xiitas e a assistência a militares do governo Assad e milícias sírias leais a este. (DAHER, 2016, pp. 169-187; ICG, 2014, pp 3-5; RANSTROP, 2016, pp. 37-40).

No início de 2013, porém, inaugurou-se novo e determinante modo de atuação do Hizbullah, exercendo nítida influência sobre o teatro geopolítico e militar sírio, com sua aberta e significativa participação nas fileiras de combate pró-Damasco. Deflagrava-se a batalha de al-Qusayir.

Pequena cidade de maioria sunita próxima à metrópole de Homs, no centro-norte sírio, al-Qusayir adquiriu valor estratégico para Damasco ao facilitar o caminho à Latáquia, área costeira da Síria, zona de maioria alauíta e, portanto, bastião de poder dos Assad. Adjacente à fronteira com o Líbano, al-Qusayir permite, de igual modo, acesso à fração norte do Vale do Beqaa libanês. O Vale é corredor territorial que se estende do sul ao norte, separando as cadeias do Monte Líbano, a oeste, das do Anti-Líbano, a leste. Sobretudo sua porção oriental, mais xiita, está há anos sob influência do Hizbullah, ainda que a sua predominância ali não seja tão hegemônica como no sul do país. O substrato rural e clânico do Beqaa dificulta a plena autoridade do partido, que deve conviver em simbiose negociada com chefias locais (ALAMI, 2014). Somam-se a isso as rotas de contrabando no Beqaa, utilizadas pelos rebeldes sírios, e os quistos populacionais sunitas, potenciais refúgios e pontos de abastecimento dos adversários de Assad e, evidentemente, fonte de preocupação no planejamento de segurança do Hizbullah no interior do Líbano (ALAMI, 2017 A, pp. 15-18; SULLIVAN, 2014, pp. 14-16).

A configuração geopolítica acima resumida fez de al-Qusayir

– dominada pelas hostes Anti-Assad do Exército Livre Sírio desde 2012 – etapa crucial na luta travada pelo governo de Damasco em busca da restituição do território perdido para os rebeldes, na mesma medida em que despontava como alvo precípua do “Partido de Deus” no seu intento de blindar o Vale do Beqaa e aumentar a sua cobertura sobre a faixa territorial fronteiriça, onde habitavam populações xiitas sírio-libanesas. A despeito da convergência de objetivos, não se descarta que o estímulo político injetado pelo Irã para que o Hizbullah se comprometesse com essa batalha tenha assegurado seu engajamento final na operação militar. (ALAMI, 2017 A, pp. 15-18; SULLIVAN, 2014, pp. 14-16).

Na ofensiva de al-Qusayir, a intervenção do Hizbullah distinguiu-se em profundidade de sua experiência prévia no conflito sírio ao lançar mão de ampla quantidade de combatentes, estimada entre 1200 e 1700 homens, muitos dos quais veteranos, membros de suas unidades especiais. Mais ainda, o grupo encabeçou o planejamento e a condução das manobras, criando precedente na alteração do relacionamento com as tropas regulares sírias ao tomar para si funções de liderança. (ALAMI, 2017 A, pp. 15-18; SULLIVAN, 2014, pp. 14-16).

Pelo prisma retórico e político, al-Qusayir trouxe duas reorientações da conduta do Hizbullah na Síria, em particular, e no Oriente Médio, de modo geral. Em primeiro lugar, com tônica inédita, o partido transmitia ao mundo que se infiltrava no país vizinho com o propósito de impedir mudança de regime, salvaguardando o governo Assad de tentativas de removê-lo, garantindo assim a sobrevivência do “eixo da resistência”. Em segundo lugar, suas lideranças não mais se frearam e passaram a arcar com os custos políticos potencialmente elevados resultantes de deixar tão ostensivo que suas milícias atacavam outros árabes e, não, comandos israelenses, o histórico adversário da “Resistência”. Nasrallah tentou administrar discursivamente essa contradição ao fomentar a ideia de que os rivais do Hizbullah eram os takfiriun, isto é, os radicais islâmicos sunitas que cometiam apostasia pelo seu extremismo violador dos preceitos corânicos e que guerreavam em nome de potências árabe-sunitas conservadoras como Arábia Saudita e Catar, em al-Qusayir (DAHHER, 2016, pp. 182-183; ICG, 2014, pp 7-10; RANSTROP, 2016, pp. 37-45).

Outro incidente problemático da batalha: as tropas do Hizbullah chocaram-se diretamente com destacamentos das Izzī din al-Qassam, a ramificação militar do partido islamista palestino HAMAS, antes fiel aliado de Damasco e membro declarado do “eixo da resistência”, que, por

força de seus laços com a Irmandade, decidiu agregar-se aos rebeldes no conflito sírio (RANSTROP, p. 43; SEURAT, 2015, pp. 88-91).

## 2.2 – A SEGUNDA FASE: 2013 A 2015

Em setembro de 2013, o Hizbullah e as tropas sírias saíram vitoriosos de al-Qusayir. Essa batalha quebrou o ritmo de conquistas da oposição desde o início da guerra na Síria, criando novo nivelamento de poder entre os grupos beligerantes. Graças em boa parte à cooperação da milícia xiita libanesa, o governo Assad ganhou, na virada de 2013 para 2014, novo alento, ao mesmo tempo em que, reativamente, as potências árabes e países ocidentais incrementaram o suporte às facções anti-Damasco, causando a ainda maior internacionalização do conflito. Dali em diante o “Partido de Deus” mergulhou em espiral militar ascendente no país vizinho.

O aumento da presença militar do grupo pautou-se pela estratégia inicial de submeter a faixa limítrofe sírio-libanesa a espécie de cordão sanitário mirando o controle dos fluxos humanos e materiais entre as porosas fronteiras entre os dois países. A ambição era: estancar a penetração jihadista no Líbano; cortar vias de suprimento egressas desse país para os rebeldes sírios; minar as comunicações e as plataformas de apoio entre os rebeldes e seus simpatizantes no lado libanês; e cimentar esquema de proteção das minorias e locais de culto xiitas em território sírio.

Sugestivamente, depois de al-Qusayir, travou-se, entre a o segundo semestre de 2013 e o segundo semestre de 2014, mais uma batalha fundamental cuja finalidade era, para o Hizbullah, sanear a fração ocidental da Síria contígua ao território libanês: Qalamoun. Trata-se de zona montanhosa da fronteira entre Damasco e Homs. Controlá-la garantiria as rotas de suprimentos vindos do Líbano para abastecer os batalhões da milícia xiita na Síria. Qalamoun também era importante para que o governo sírio mantivesse seu acesso ao mar, pela rodovia M-5. (ALAMI, 2017 A, pp. 17-18; SULLIVAN, 2014, pp. 20-22).

Na sequência de Qalamoun, o grupo redobrou suas atividades na capital síria, onde já estava desde 2012 para vigiar a o sítio sagrado de Zainab. Além de zelar pelo lugar santo xiita, o Hizbullah passou a combater os rebeldes que ocupavam a periferia de Ghouta oriental. (ALAMI, 2017 A, pp. 17-18; SULLIVAN, 2014, pp. 20-22).

Sempre tendo como motivação de fundo a defesa do arco transnacional da “resistência”, que, em última instância, alimentava o poder bélico do Hizbullah, pode-se assinalar que, até determinado limite, as diretrizes acima elencadas eram mais defensivas e se entrelaçavam com percepções da evolução do quadro político e de segurança libanês, cujo tênue equilíbrio vinha sendo gravemente abalado pelas repercussões da guerra na Síria. Afinal, ao longo de 2013, as tensões interconfessionais, em particular entre as coletividades xiitas e sunitas, recrudesciam no Líbano. Em cidades em que o sunismo prevalecia demograficamente, multiplicavam-se sublevações contra as Forças Armadas Libanesas (FAL), acusadas de cumplicidade com o Hizbullah, como visto nos protestos em Sidon estimulados pelo sheikh salafista al-Asir. Similarmente, proliferavam confrontos com outras minorias, a exemplo de Trípoli, onde os alauítas da favela de Jabal Mohsen eram acossados pelos sunitas de Bab at-Tabaneh. Em acampamentos de refugiados palestinos, como o de Ain al-Hilue, no sul do Líbano, as seções dos partidos tradicionais - FATAH, HAMAS, Jihad Islâmico, FPLP, FDLP, entre outros - esforçavam-se duramente para suprimir elementos armados inspirados na al-Qaeda. Carros-bomba explodiam em Beirute, ora na periferia xiita, ora em bairros sunitas e cristãos (DOT-POUILLARD, 2015; ICG, 2015, pp. 1-19).

Em paralelo, ocorria piora do funcionamento político-institucional. O Líbano ficou sem presidente de 2014 a 2016 e com o parlamento quase disfuncional nesse período. Desgastou-se a corrente moderada do sunismo, personificada na figura do ex-premiê e deputado Saad Hariri, chefe da sigla Futuro - maior legenda do 14 de Março -, que, vivendo fora do país, deixava seus elos com a população se esgarçarem, inadvertidamente insuflando o radicalismo sunita (DI PIERI & MEIER, pp. 35-53; ICG, 2015, pp. 1-19). As FAL e os entes de segurança pública, corporações subfinanciadas e subequipadas, careciam de meios para lidar com essa série de desafios (DIDIER, 2014, pp. 191-196), cuja grande dimensão fornecia ao Hizbullah argumentos para reiterar perante a sociedade o dever que se incumbiu unilateralmente de paladino da estabilidade do Líbano.

A agenda interna do Hizbullah, voltada para resolver o inquietante horizonte da segurança e da política libanesas, norteara suas opções militares na Síria, com envio de seus comandos ao espaço sírio fronteiriço ao Líbano, buscando parar ou, minimamente, atenuar a movimentação rebelde naquelas imediações. Já sua projeção militar na Síria passou a exibir outra dinâmica, de natureza talvez mais ofensiva: seu

alastramento, com diversas dimensões, velocidades e tempos, para quase todas as regiões sírias.

Os dirigentes do Hizbullah sustentavam que o deslocamento para áreas mais distantes da fronteira sírio-libanesa complementava o trabalho, centrado na região limítrofe, de dismantelar os canais logísticos da oposição síria que usavam o Líbano. Apesar disso, vale supor que o alargamento do raio de ação do “Partido de Deus” poderia condicionar-se a outros fenômenos, mais alheios às inquietações imediatamente conexas à instabilidade da segurança e das instituições libanesas.

Entre esses fenômenos, sobressairia a constatação de que as forças armadas sírias, apesar de terem recobrado fôlego depois de al-Qusayir e, ao longo do primeiro semestre de 2013 e segundo semestre de 2014, terem contido o avanço da oposição, sofriam substanciais perdas. Charles Lister (LISTER & NELSON, 2017, pp. 1-2), um dos mais reputados estudiosos da guerra na Síria, computou que, entre 2011 e 2013, as forças convencionais de Assad reduziram-se à metade, de 220 mil para 110 mil homens. Damasco enfrentava, assim, o dilema da sobrecarga: as tropas não conseguiam cobrir todo o território sem gerar desfalques e inferioridade diante de seus inimigos. Supletivos armados locais, como os das milícias FDN, e estrangeiros, como o próprio Hizbullah e batalhões xiitas do Afeganistão, do Irã, do Iraque e do Paquistão acrescentavam necessário poder de fogo em numerosas frentes de batalha.

Outra relevante tração que direcionaria o Hizbullah a outros destinos na Síria teria a ver com interesses geopolíticos de longo prazo de seu parceiro orgânico no “eixo da resistência”, o Irã<sup>6</sup>. Este talvez já em 2013-2014, antevia que o revigoramento de sua solidariedade ao governo Assad, mais do que expediente para conservar o “eixo da resistência”, poderia transfigurar-se em oportunidade única para reforçá-lo, sob a cada vez maior hegemonia iraniana. Para Teerã, amplificar o escopo do “Partido

---

<sup>6</sup> À diferença de sua relação com a Síria, que se assenta em benefícios estratégicos mútuos, sem fundo ideológico, o Hizbullah teceu elos orgânicos com o Irã pós- Revolução de 1979 devido a três circunstâncias: o “Partido de Deus” comungaria da doutrina do Uilayat al-Faqih, a qual, ao acolher o guia supremo iraniano como referência principal para a doutrina islâmica, aceita a sua figura de liderança; veria como inspiração o modelo de Estado islamista iraniano; e concordaria com a posição de rejeitar a hegemonia americana e secundar movimentos de liberação, em especial os que lutam contra a ocupação israelense. Para Teerã, o Hizbullah é agente municiado de práticas inovativas e eficientes na disputa com Israel. A cooperação com o “Partido de Deus” transcenderia, no Irã, os descompassos entre reformistas e conservadores, visto que ambos, em idêntica medida, reputariam o grupo xiita libanês como aliado indispensável (QASSEM, 2010, 387-393).

de Deus” em território sírio não se restringiria simplesmente a anular a possibilidade de erosão daquela aliança transnacional. Encorajando o Hizbullah e outros contingentes xiitas – que prestam mais lealdade ao líder supremo Ali Khamenei que ao presidente Assad – a moverem-se com mais liberdade na Síria, aumentaria a influência do Irã no Levante, parte do Oriente Médio em que este país mapeou um dos maiores perigos à sua segurança: Israel (ICG, 2017, pp. 18-20, p.26).

Em meados de 2014, ocorreram dois dos mais funestos desdobramentos da guerra, que agravariam a condição de insuficiência militar do governo Assad: a intensificação da presença do autodenominado Estado Islâmico (EI), ou DA'ESH; e a escalada da atuação da Jibhat an-Nusra, filial síria da al-Qaeda apoiada por Catar e Turquia. A primeira organização terrorista, com alto percentual iraquiano em sua composição, mas fortemente multinacional, lutava tanto na Síria quanto no Iraque e, após ter tomado a cidade de Mossul no noroeste iraquiano, arremeteu com mais peso militar contra o nordeste da Síria, especialmente as províncias de Raqqa e Deir az-Zor, subordinando espaço entre os dois países do tamanho da Inglaterra, nomeado de “Califado”. Capturando 30% da massa territorial da Síria, o EI, no ápice de sua campanha militar, projetou-se sobre até 50% do país, em que pese a sua maior parte fosse desértica. Por sua vez, a Jibhat an-Nusra, com lideranças estrangeiras e sírias, mas base de seguidores majoritariamente local, enraizava-se no noroeste sírio, com destaque para a província de Idlib, e no sudoeste, nas províncias de Deraa e Quneitra (Lister, 2014, pp. 71-98).

Em suma, a progressão territorial do EI e da Jibhat an-Nusra levou o Hizbullah a aprofundar sua participação na Síria, a fim de executar tanto a meta estrita de isolamento da porção oriental do Líbano de forças anti-Damasco, quanto o papel de complemento bélico às tropas sírias exauridas e, eventualmente, de dianteira da penetração iraniana na Síria, em conjunto com outros guerrilheiros xiitas e o próprio Corpo da Guarda Revolucionária do Irã (CGRI).

No que tange às operações na faixa de fronteira, elas tornaram-se ainda mais prioritárias quando, em agosto de 2014, detectou-se a primeira incursão armada do EI e da Jibhat an-Nusra no Líbano. Em rara aliança, as duas facções terroristas precipitaram-se sobre a municipalidade de Aarsal, enclave sunita dentro do Beqaa oriental xiita, uma das cabeças-de-ponte dos opositores ao governo sírio. Para o pesquisador Pierre-Jean Luizard (2015, pp. 114-123), o DA'ESH tinha consciência de que sua investida no

Líbano não poderia prolongar-se para o interior do país, onde esbarraria em paisagem social-religiosa a qual, ao contrário daquela da Síria, não tinha predominância sunita e primava pela enorme diversidade, o que repeliria seu avanço armado. Chegar em Aarsal teria sido, portanto, ato de sedição, a fim de incentivar a discórdia sunita-xiita libanesa, minando politicamente o Hizbullah.

O “Partido de Deus” reagiu com discrição. Contornou a “armadilha DA’ESH” e a provocação que aprofundaria a clivagem sunita-xiita dentro do Líbano ao ter, naquele momento, deixado às FAL e aos órgãos de segurança pública o fardo de debelar militarmente a insurgência terrorista no lado libanês da fronteira, cingindo-se a ajuda tática e de inteligência. Vale detalhar que o Hizbullah preferia essa mesma abordagem em cidades do Líbano de maioria sunita, como Trípoli – onde havia intensa adesão à Jibhat an-Nusra (LISTER, 2014, p. 90<sup>7</sup>).

Quanto à difusão de unidades do Hizbullah para o restante da Síria, mais visível após o segundo semestre de 2014, as chefias do partido despacharam efetivos para teatros de operações diferentes entre si. Já não se tratava somente dos espaços montanhosos da fronteira sírio-libanesa ou dos subúrbios de Damasco. Eram áreas tanto rurais quanto urbanas, de perímetros muito superiores àqueles com os quais a organização acostumou-se a lidar nas duas décadas anteriores no Líbano, com a “campanha pela libertação do sul” e a “Guerra do Verão”, em 2006. Destacamentos do grupo rumaram para Homs e Aleppo, no centro-oeste e noroeste; e para o Golã sírio, no sul. Junto com as atividades de combate, o partido continuava com sua função de adestramento de tropas convencionais sírias e de forças irregulares.

### 2.3 – A TERCEIRA FASE: DESDE 2015

A terceira e vigente etapa da trajetória do Hizbullah na Síria pode ser considerada como a de consolidação do processo de expansão geográfica da ramificação militar do partido naquele país. O amadurecimento dessa

---

<sup>7</sup> O próprio autor testemunhou a flagrante influência da Jibhat an-Nusra em Trípoli, onde, ainda em 2014, suas bandeiras eram hasteadas em localidades centrais da cidade, mesmo com forte aparato de monitoramento policial e militar. Representante de grupo islâmico sunita autoconceituado como moderado, com importante presença em Trípoli, informou o autor, em 2016, que a dirigência de sua organização apoiava francamente voluntários libaneses sunitas que fossem combater na Síria contra o governo de Assad, na condição de que não transpusessem o conflito para o Líbano.

tendência coincide com o ingresso direto da Rússia no conflito, anunciado em setembro de 2015, o qual modificou bruscamente o encaminhamento da guerra, pondo as forças de Assad novamente na contraofensiva, dessa vez em marcha sustentável, sem interrupções em sua cadência até o presente momento.

Nessa última fase, o grupo xiita vem explicitando com nitidez os dividendos ganhos com o ciclo de aprendizagem militar que vinha percorrendo desde que optou por entrar no conflito sírio, permitindo aclimatar-se a ambientes geográficos com os quais não tinha familiaridade antes. Para observadores, ficava patente que o “Partido de Deus”, entre todas as centenas de milícias pró e anti-Assad envolvidas na guerra (estima-se universo de até 1500 grupos), apresentava-se como a de maior destreza militar, a ponto de figurar, junto com as próprias tropas sírias, russas e a CGRI, como os atores armados pró-Damasco mais poderosos.

Uma das qualidades das tropas do “Partido de Deus” que o coloca em posição de protagonismo no âmbito da contraofensiva sírio-russa é o seu emprego como vanguarda (“spearhead”), praticamente abrindo novas frentes de combate. Essa função lhe é atribuída em virtude do alto nível de treinamento de suas equipes, coesas e disciplinadas. Em complemento, os milicianos do Hizbullah, em flagrante contraste com os exércitos árabes, rigidamente hierarquizados, estruturam-se de forma mais horizontal. Seus reduzidos destacamentos primam pela agilidade, já que os combatentes aprendem a ter boa margem de liberdade de ação e de tomada de decisão. Em muitas ocasiões, as tropas libanesas xiitas alinham-se a outras unidades como reforço, posicionando-se em seus flancos mais externos e agindo como anel protetor desses batalhões (BLANFORD, 2017, pp. 7-10; SHAPIR, 2017, pp. 74-76).

Com relação ao papel de liderança do grupo, estreado, pelo menos explicitamente, em al-Qusaiyr, ele tornou-se mais frequente, em especial depois de 2015. Revelou-se elemento facilitador a língua árabe, dominada pelo Hizbullah, mas não necessariamente pelos russos e iranianos. Seus combatentes também têm-se responsabilizado muitas vezes pelo comando junto a forças xiitas estrangeiras, como a afeã Liwa Fatemyoun e a paquistanesa Liwa Zaynibiyun, o que denota lógica sectária na organização militar dos grupos pró-Damasco (BLANFORD, 2017, pp. 7-9; POWER, 2015, p.1). O grupo xiita libanês inspiraria ainda a formação de pequenas milícias xiitas sírias, as quais replicariam os seus conceitos doutrinários e organizacionais, no intuito de estabelecer uma “resistência islâmica síria”,

emulando o Hizbullah (JONES & MARKUSEN, Maxwell, p. 4).

Ressalta-se, que, com a terceira etapa da projeção do Hizbullah na Síria, aparece dialética em seu comportamento militar. Como dito, o grupo colabora junto às forças armadas sírias para capacitá-las como infantarias leves e de alta mobilidade, o que contribuiria para o que analistas chamam de “milicização” das estruturas militares do governo de Assad, ao aproximá-las do *modus operandi* da guerrilha xiita libanês, inclusive com a mistura de componentes regulares e irregulares (LISTER & NELSON, 2017, p.4). Simultaneamente, entretanto, suas fileiras armadas passam a funcionar como poder bélico mais convencional, diferenciando-se de sua origem miliciania, preparada para conflito assimétrico com Israel. Esse fenômeno de convergência pode ser lido como produto da maior interoperabilidade entre o Hizbullah e as instituições militares da Síria e do Irã, acarretando parcial homogeneização entre os modelos de combate de cada um desses atores (SHAPIR, 2017, pp. 74-76).

O corolário disto foi que, por força do conflito, a cooperação entre os componentes do “arco da resistência” acabou dando salto qualitativo, atingindo novo patamar. Além da assistência mútua político-diplomática e do auxílio logístico na provisão de armas e outros recursos entre seus integrantes, havia agora o convívio direto, em pleno campo de batalha, entre os seus setores armados. (SULLIVAN, 2014, p. 26).

A padronização operacional entre as tropas sírias, o CGRI e o Hizbullah, superando desencontros táticos – mais comuns entre 2013 e 2015 –, poderia ter alcançado nova escala de harmonização com o recrutamento de quadros do Hizbullah para integrarem novos destacamentos paramilitares. Especula-se que seria o caso da chamada “Quinta Legião”, lançada pelo comando geral das forças armadas da Síria em 2016 como equipe de assalto, alistando veteranos e novatos sírios, na condição de voluntários, bem como quadros do “Partido de Deus”, que então lutariam sob a cobertura oficial de membros de unidade de combate síria (AL-TAMINI, 2016).

Se bem verdade que a transformação do Hizbullah em poder bélico mais convencional não começara com o conflito na Síria, mas, sim, quando da guerra de 2006 contra Israel (GLEIS & BERTI, 2012, pp. 76-84), os contornos do braço armado do partido como força híbrida – meio exército, meio milícia – delinearam-se muito bem nos dois últimos anos de combate contra os adversários do governo Assad. Afinal, seus efetivos municiam-se de armamentos cada vez mais sofisticados, inclusive de artilharia pesada.

O Hizbullah possuiria em território sírio brigada de carros armados, com veículos blindados para o transporte de homens, tanques e sistemas móveis de mísseis antiaéreos (JONES, Seth G. & MARKUSEN, Maxwell, pp. 10-12; SHAPIR, 2017, 74-76).

Acrescenta-se que o aprimoramento militar que o Hizbullah experimentou a partir da metade de 2015 decorreu bastante de sua crescente interação com as tropas da Rússia. Moscou percebeu a efetividade dos milicianos libaneses xiitas – sobretudo após a retomada de Aleppo em 2016 – e buscou coordenar-se com eles para minimizar perdas de soldados russos. Consequentemente, há adensamento de contatos e intercâmbio de conhecimentos, o que facultou ao Hizbullah acesso à inteligência russa e valorizou ainda mais a sua atuação na Síria ao ser identificado, desta vez pela potência que mudou o destino da guerra – como um dos seus colaboradores de maior rendimento em combate (CORBEIL, 2017; POWER, 2015, pp. 16-20).

Geograficamente, a agressividade do Hizbullah na Síria nos últimos anos pode ser traduzida pela sua presença acrescida em locais ao longo de quase toda a porção ocidental síria, de Aleppo ao Golã sírio, passando pela zona contígua à fronteira com o Líbano e por Damasco.

A região do Golã é a que mais desperta inquietação de diversas potências estrangeiras. O Hizbullah, o exército sírio e a CGRI lutariam, ali, contra mosaico de forças anti-Damasco, também concorrentes entre si: o Exército Livre Sírio; a Jibhatan-Nusra (renomeada Jibhat Fatah ash-Sham e, depois, Haii'at Tahrir ash-Sham) e o exército de Khalid Bin Walid, associado ao EI.

Cumulativamente, porém, o “Partido de Deus” e os iranianos almejavam fixar no Golã sírio plataforma militar privilegiada contra o Golã ocupado e outras partes do norte de Israel, o que, de certa forma, duplicaria a frente edificada pelo “eixo da Resistência” contra o Estado israelense ao somar-se ao sul libanês, região onde o Hizbullah é hegemônico e cuja estabilidade é vista como precária há décadas, o que, aliás, justifica o funcionamento da Força de Paz Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Estabelecida em 1978 e reforçada em 2006 com mais batalhões e sua ramificação naval – a Força Tarefa Marítima (MTF) –, a UNIFIL faz trabalho de interposição entre o “Partido de Deus” e as Forças de Defesa de Israel (FDI) naquela região.

Israel, por motivos óbvios, não quer o enraizamento de elementos iranianos e de seu aliado libanês no sul da Síria, na especulação de que

mísseis balísticos possam ser disparados daquela região, além de áreas do sul do Líbano (KHALIFA, 2017). Isto tem sido a principal motivação para o seu envolvimento no conflito, sobretudo a partir do final de 2015, quando as investidas aéreas israelenses começaram a repetir-se cada vez mais. Tampouco à Jordânia interessaria tanta instabilidade no sul da Síria. Amã teme que se desloque número ainda mais expressivo de sírios para território jordaniano, onde já habitam mais de um milhão de refugiados dessa nacionalidade, pressionando enormemente a combalida economia do país. EUA e Rússia parecem entender as aflições israelenses e jordanianas, bem como a necessidade de descomprimir a região sul.

Em adição ao seu poderio no oeste e no sudoeste da Síria, o Hizbullah em 2016 e 2017 realizou guinada para o noroeste, onde várias forças, locais e estrangeiras, tentavam sufocar o EI, que havia, desde 2014, escolhido aquela área para promover sua campanha de conquista da Síria. A destruição do DA'ESH em território sírio ocorria em conjunto com feroz campanha das tropas oficiais do Iraque e das milícias xiitas daquele país – com pesado apoio internacional, designadamente norte-americano – para destruir o polo de poder do EI do lado iraquiano: Mossul (ALAMI, 2017 B).

Para o “eixo da resistência”, recuperar o leste da Síria do EI, compreendia, além de derrotá-lo, frear a irradiação de outros atores na Síria, como as Forças Democráticas Sírias (FDS), federação de milícias árabes e, principalmente, curdas (tendo à frente o YPG, extensão síria do PKK, movimento pela libertação do Curdistão turco). As FDS têm angariado crescente apoio dos EUA e, secundariamente, de potências do Golfo como a Arábia Saudita. Para o Hizbullah e Teerã, sobretudo, estaria também em jogo na porção oriental síria, particularmente a província de Deir az-Zor, a oportunidade de assegurar rota de suprimento de armas e equipamentos para o Hizbullah oriunda do próprio Irã, passando pelo Iraque (ALAMI, 2017 B).

### **3 – OS RESULTADOS PARA O HIZBULLAH: DUAS INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS**

A descrição anterior da campanha do Hizbullah na Síria, deflagrada publicamente desde 2013, faz crer que sua penetração em território sírio tem sido variante crucial para a meta do governo Assad de contra arrestar as forças opositoristas e as organizações terroristas que lhe antagonizavam.

Conforme visto, o “Partido de Deus”, o Irã e a Rússia intervieram decisivamente no conflito. Com eles, Damasco abandonou posição defensiva e quase conformista, perceptível em 2013, de salvar o que se denominava de “Síria útil”, isto é, círculos concêntricos em torno da capital e da região de Latáquia que, justapostos, não ultrapassavam 30% do país (embora cerca de 60% de sua população). Reanimado por seus aliados, Assad adotou, como já exposto, postura ofensiva, por meio da qual teria reavido cerca de 70% da Síria, sendo que o governo, oficialmente, alega que 90% do território regressara às suas mãos.

Independentemente do quanto da Síria fora devolvida a Assad, pode-se afirmar que, no estágio atual do conflito, seus inimigos internos vivem quase todos sob cerco das tropas governamentais e de seus aliados, ou, na melhor das hipóteses, recuadas. Acantonam-se em nichos como Idlib, onde se radica mescla de grupos jihadistas; ou no sul da Síria, onde rebeldes e filiações radicais sofrem perdas que só não são terminais porque há a retaguarda da Jordânia e o cuidado de potências estrangeiras para que esse teatro de operações não extravase, levando a embate direto entre Israel e membros do “eixo da resistência”. Ao norte, as únicas partes do país em que não se registram avanços significativos do exército sírio são aquelas ou controladas pelas FDS (as quais beneficiam do apoio dos EUA que despachou forças para essa área) ou onde se instalaram tropas turcas que enfrentam os curdos.

Se, por um lado, é suficientemente consensual a condição vantajosa do governo sírio, debate-se, por outro, se o Hizbullah efetivamente tem-se saído vencedor com sua intervenção no país vizinho, a despeito do inquestionável aperfeiçoamento de suas experiências de combate, do papel de liderança que lhe foi dado e da renovação de seu arsenal, hoje mais sofisticado do que nunca.

### **3.1 - O ENVOLVIMENTO COMO NEGATIVO: CUSTOS E RISCOS MAIORES QUE BENEFÍCIOS**

Uma corrente de análise, de enfoque mais negativo quanto ao envolvimento do Hizbullah em território sírio, ao avaliar o aspecto militar da participação do “Partido de Deus” na guerra, logo de início relativiza os seus ganhos em perícia e armamentos. Embasa-se no pressuposto de que, apesar dos novos “ativos” militares serem adequados para contrapor-se a adversários como rebeldes e entidades terroristas, o teste definitivo

que comprovaria a utilidade da aprendizagem militar do grupo xiita em território sírio viria com a sua replicabilidade no teatro de operações de primeiro plano na estratégia geopolítica e militar do *Hizbullah* desde, pelo menos, a Guerra Civil libanesa: o sul do Líbano, onde se desenrola conflito, latente ou manifesto, com Israel.

Argumenta-se que, nesse terreno, as recém-adquiridas capacidades do grupo, mais típicas de uma força convencional, não fariam tanta diferença porque as condições se inverteriam: as tropas do “Partido de Deus” não teriam a cobertura aérea sírio-russa de que dispõem na Síria. Ao contrário, teriam de continuar a apostar em táticas assimétricas para contrabalançar o poder aéreo israelense. Manobras ofensivas, como as de al-Qusayir, Qalamoun e Aleppo, não seriam previstas no sul do Líbano, muito menos as de Deir az-Zor, região desértica. Tampouco se cogitaria seriamente emprego de blindados e tanques dos quais o grupo disporia na Síria (BLANFORD, 2017, p. 7; ICG, 2017, pp. 5-6; RANSTROP, 2016, pp. 41-43).

Ao minorar a relevância das conquistas do “Partido de Deus” em matéria de técnicas militares e poder de fogo, essa perspectiva desfavorável, ainda no campo militar, enfatiza o problema das perdas humanas infligidas ao grupo xiita libanês. Embora quantificar o número de combatentes do *Hizbullah* permaneça como um dos maiores desafios para os observadores do conflito sírio, as especulações vão de 5 mil a 10 mil homens, sendo que 1,7 mil ou 1,8 mil teriam perecido entre 2013 e 2017, quantidade elevada quando comparada aos 1,2 mil que faleceram ao longo dos 18 anos (1982-2000) de combate pela libertação do sul do Líbano de Israel. Supondo que, hoje, seu poderio militar seja de 20 mil milicianos, a permanência na Síria poderia a longo prazo extenuar a organização, enfraquecendo inclusive sua posição em áreas como o Vale do Beqaa e até o sul do Líbano. (BLANFORD, 2017, p. 7; ICG, 2017, pp. 5-6; RANSTROP, 2016, pp. 41-43).

Ainda, para compensar as baixas, a organização lançou mão de mecanismos de seleção menos rígidos. Além dos combatentes veteranos e de elite, engrossaram cada vez mais as fileiras jovens submetidos a um período de treinamento curto, sem que passem por vistoria rigorosa pelos seus superiores, o que abriria a margem para infiltração e sabotagem, duas ameaças que o “Partido de Deus” sempre conseguiu conter. Esse perfil de voluntário também contrasta com o tradicional: ele seria atraído para a campanha síria por vantagens materiais, como soldos em geral superiores a salários que lhe pagariam trabalhando no Líbano (BLANFORD, p. 8,

p.18; SHAMIR, p. 20).

O aumento de mortes nas fileiras do Hizbullah na Síria não só prejudicaria sensivelmente a sua estrutura militar, como, também, golpearia a reputação do partido junto ao seu esteio social e confessional do Líbano: a coletividade xiita. Estudos argumentam que esse segmento populacional começaria a ressentir-se da presença do grupo na Síria, que se arrasta a quase cinco anos, sinalizando “fadiga” de guerra. Ainda que haja manifestações públicas de firme apoio à campanha, emergiriam vozes de descontentamento, pondo em dúvida os méritos de intervir em conflito para defender regime o qual não desfrutaria de tanta popularidade no seio da comunidade xiita libanesa. (DAHER, 2016, pp. 187-191; ICG, 2017, pp. 6-10; RANSTROP, 2016, pp. 41-43).

Mais grave do que a emergente insatisfação do segmento xiita libanês, o “Partido de Deus” enfrentaria o descrédito do sunismo em seu país. A mencionada peça discursiva empregada pelo secretário-geral do grupo de que a luta na Síria é direcionada contra os takfiriun e, não, contra a maioria sunita síria, careceria de ressonância junto aos membros dessa comunidade do Líbano. Eles encarariam a intervenção do Hizbullah como mais um capítulo de guerra sectária encabeçada pelo Irã que engolfaria todo o Oriente Médio, alijando lideranças sunitas do poder (suscitam o caso do Iraque) e marginalizando as populações dessa confissão. Pior ainda, o sectarismo imputado à ação do grupo xiita libanês na Síria daria vazão a “professia autorrealizável”: o partido acabaria semeando o ódio intercomunitário e propiciando o nascimento de bolsões radicalizados de sunitas no Líbano. (RANSTROP, 2016, 41-43)

Com relação aos cristãos libaneses, eles estariam divididos. Haveria os que objetam a projeção do Hizbullah na Síria simplesmente porque são críticos ao “eixo da resistência” e porque acreditam que as atividades do grupo em território sírio fomentam a raiva sunita e o extremismo de seguidores dessa confissão no Líbano, que se voltaria contra a comunidade cristã também. Outros afinam-se parcialmente com o “Partido de Deus”, reconhecendo nele movimento de defesa de minorias religiosas, como os xiitas e os próprios cristãos.

A deterioração da imagem do Hizbullah resultante de suas operações militares na Síria também seria percebida entre os sunitas de outros países árabes e do restante do mundo muçulmano. Previamente, o “Partido de Deus” captava bastante capital político com essas populações em razão da ideia de que difundia como a única força árabe e islâmica

seriamente engajada no combate a Israel. Esse capital teria sido esterilizado com a guerra na Síria e o convencimento no seio da constelação do sunismo árabe-islâmico de que o grupo xiita libanês, menos do que neutralizar terroristas, cometeria atrocidades contra os sunitas sírios. (RANSTROP, 2016, 41-43)

Alienar-se dos sunitas no Líbano e no restante do mundo árabe comprometeria, por fim, anos de esforços do partido que, aproveitando a sua boa aceitação, voluntariava-se como entidade pan-islâmica, erigindo pontes, entre o Irã e o mundo árabe, bem como entre o xiismo e o sunismo, inclusive mediante o seu discurso da resistência e em vocal apoio à causa da Palestina. Organizações relacionadas à Irmandade Muçulmana como os Ikhuuan no Líbano e o HAMAS palestino mantinham estreito relacionamento político e militar com o Hizbullah até o advento do conflito sírio, o qual, porém, teria nutrido desavenças entre essas facções sunitas e o grupo xiita libanês (DAHER, 2016, pp. 191-196; HAMZEH, 2004, pp. 39-42, p. 60, pp. 66-67).

Se, em nível da “rua” árabe e islâmica, o “Partido de Deus” teria, por conta do conflito sírio, perdido muito de seu trânsito simbólico e político, na esfera propriamente das relações internacionais a sua condição seria ainda mais periclitante. Críticos do Hizbullah frisam que, com sua entrada na guerra, ele expôs-se a pressão inédita de seus rivais geopolíticos. Os países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), capitaneados pela Arábia Saudita e pelos EAU, empreenderam, em 2016, gestões exitosas na Liga dos Estados Árabes (LEA) e na Organização da Cooperação Islâmica (OCI) para classificar o grupo como entidade terrorista. Os governos saudita, emirático e bareinita também ameaçam expulsar membros da diáspora libanesa em seus territórios se o governo do Líbano não contiver o Hizbullah, o que pode afetar a economia desse país, muito dependente das remessas de seus expatriados. Com o mesmo objetivo de pressionar Beirute, Riade, individualmente, congelou bilionários subsídios para as FAL e entes de segurança pública, afora querer sustar injeção de capitais no Banco Central Libanês (BCL), necessária para suavizar os desequilíbrios macroeconômicos do Líbano (DAHER, 2016, pp. 190-191; MAMARBACHI & KOSTRZ, 2016, pp. 1-6).

Os EUA, por sua vez, atacam o Hizbullah com a promulgação de sanções unilaterais contra o partido, na tentativa de asfixiá-lo economicamente. Tanto o presidente Barack Obama quanto o seu sucessor, Donald Trump, acolheram, em 2016 e 2018, propostas de lei do Congresso

norte-americano estipulando a repressão financeira ao “Partido de Deus” e entidades a ele afiliadas por se tratarem de forças terroristas e criminosas, como tráfico de drogas (ZUGHAIB, 2016, pp. 207-221).

Finalmente, Israel, há 5 anos, bombardeia o Hizbullah na Síria, tendo intensificado os ataques mais recentemente. Levantamento do Center for Strategic and International Studies Briefs, think-tank norte-americano, contabilizou que, das 101 incursões aéreas israelenses realizadas entre 2013 e junho de 2018, 47 tiveram como alvos bases da organização. Ou seja, quase a metade dos ataques foi desfechada contra a milícia libanesa xiita e a sua infraestrutura. As investidas aéreas israelenses também estariam eliminando vários combatentes com renomada experiência do “Partido de Deus”, o que poderia levar à acefalia na liderança do aparato militar da organização na Síria. Depreende-se disso que o governo israelense, atento para que o Hizbullah e os iranianos não se estabeleçam no Golã e não o convertam em um duplo do sul do Líbano, recorrem a medidas preventivas, sem que se tenha de abrir confronto direto, de grandes proporções (ICG, 2017, pp. 15-17; JONES & MARKUSEN, 2018, p. 6).

### **3.2 - O ENVOLVIMENTO COMO POSITIVO: CUSTOS E RISCOS MENORES QUE BENEFÍCIOS**

A segunda vertente analítica desautoriza algumas das afirmações anteriores. Para esse enfoque, tal como a situação se apresenta hoje, o Hizbullah, em que pese os sacrifícios com que se deparou ao ingressar na Síria, colhe dividendos superiores aos custos.

No quesito puramente militar, não haveria dúvida de que, com a sua entrada na Síria, o “Partido de Deus” teria confirmado a sua posição como o mais poderoso ator não-estatal do Oriente Médio e, provavelmente, de todo o mundo árabe-muçulmano. O grupo atravessaria círculo virtuoso, assimilando várias técnicas militares novas e estocando armamentos muito mais modernos.

São corretas as ressalvas de que ensinamentos que o Hizbullah recebeu em solo sírio não necessariamente poderiam ser empregados no sul do Líbano contra Israel, e de que a sua transformação em entidade similar a exércitos regulares não lhe proporcionaria vantagens significativas em enfrentamentos com as FDI.

Há de se ter em mente, mesmo assim, que, na Síria, a organização xiita libanesa apoderou-se de vastas capacidades antiaéreas e antitanque,

além de mísseis balísticos de mais longo alcance, o que incrementaria a sua deterrence vis-à-vis Israel. A transformação em estrutura militar mais convencional na Síria tampouco tolheria do grupo sua habilidade em combate assimétrico. O que se vê hoje é uma nova geração de milicianos polivalentes, apta a guerrear em vários cenários. Na perspectiva do vértice militar e de inteligência de Israel, hoje, o Hizbullah é muito mais ameaçador do que em 2006, quando conseguiu resistir aos bombardeios aéreos israelenses e deter o avanço terrestre das FDI (CIMINO, 2016, pp. 118-120; JONES & MARKUSEN, 2018, pp. 10-13).

Quanto às perdas humanas, tampouco se discute que elas foram expressivas, apesar do secretismo de seus números. O Hizbullah teria, contudo, reservistas. Buscaria, igualmente, novos repositórios para substituição de suas baixas ao reduzir a idade de recrutamento de 18 para 16 anos, o que lhe consentiria arregimentar mais facilmente quadros dessa faixa etária. Muitas vezes são jovens inscritos em organizações ligadas ao partido, a exemplo da associação de escoteiros Mahdi, instituição de traços paramilitares. Com voluntários de maior fidelidade, não se degradaria tanto a qualidade dos novos combatentes, embora de fato haja conscritos treinados por tempo menor e sem a doutrinação suficiente (CIMINO, 2016, pp. 117-120).

Outro fenômeno no campo militar que realça o crescimento do Hizbullah como organização armada é sua liderança junto a outros grupos não-estatais na Síria. O grupo desenvolveu ascendência junto a essas outras formações milicianas, que o tomam como modelo tanto pela sua dimensão organizacional quanto pelo conjunto de ideias e conceitos da “resistência” que tem esposado desde seu surgimento. Dessa maneira, o “Partido de Deus” vem forjando elos mais sólidos com essas outras milícias, de nacionalidades variadas: afegãs, iemenitas, iraquianas, iranianas, palestinas, paquistanesas e sírias. Consequentemente, o Hizbullah passaria a situar-se em lugar mais destacado na rede de solidariedade xiita transnacional que perpassa o Oriente Médio e outros países muçulmanos, a qual sempre teve em seu centro o Irã. Dentro da própria Síria, a influência do “Partido de Deus” se revela muito grande junto às FDN, às outras facções treinadas por ele e àquelas que se teriam estruturado graças ao treinamento do grupo xiita libanês. Na periferia de Aleppo, por exemplo, haveria 7 mil integrantes do “Hizbullah sírio” (KHATIIB, 2017).

Dentro da hipótese otimista sobre a intervenção do “Partido

de Deus” na Síria, as bases sociais xiitas no Líbano não estariam tão descontentes com a presença do grupo no país vizinho. Ainda em 2015, a ONG libanesa Hayya Bina, chefiada por Lokman Slim, ativista xiita anti-Hizbullah, publicara pesquisa de opinião em que 78,7% do eleitorado xiita apreciava as ações de seus milicianos em território sírio. Por trás desse elevado índice de aprovação estava o medo da onda terrorista do DA’ESH e de outros grupos filiados à al-Qaeda. Logo, os protestos na comunidade xiita contra a campanha na Síria não têm ecoado tanto dentro dessa confissão, e o “Partido de Deus” os marginaliza com sucesso (CIMINO, 2016, pp. 123-124; MAZZUCOTELLI, 2017, pp. 55-69).

Há, de fato, maior rejeição do sunismo libanês, mas o “efeito DA’ESH” e a narrativa do Hizbullah de que sua missão na Síria é aniquilar o extremismo sunita e bloquear a sua infiltração no Líbano teriam, até determinada medida, acomodado o mal-estar dos sunitas moderados. No diálogo político, a aguda animosidade entre o “Partido de Deus” e o Futuro, principal sigla sunita, não rompeu os vasos comunicantes para lidar com o jihadismo e a tensão interconfessional (WILKINS, 2015, pp. 161-162).

Agrega-se a isso o fato de que o Hizbullah ultimamente tem trabalhado mais com as Sarayyat al-Muqauuama – as Brigadas da Resistência. Fundadas em 1997, no contexto da luta pela expulsão de Israel do sul do Líbano, as Sarayyat, que contariam de 20 mil a 30 mil membros, espalhados em todo o país, constituiriam espécie de “milícia da milícia”, com o dever de prestar serviços de logística e inteligência aos contingentes militares do “Partido de Deus”. A especificidade dessa organização é a sua composição multiconfessional. Ao não se restringir à comunidade xiita, reunindo voluntários de outros grupos religiosos do Líbano, incluindo sunitas, as Brigadas demonstrariam o apego do Hizbullah ao nacionalismo transectário, diminuindo as suspeitas de sua vocação confessionalista xiita (RABII’, 2017 A; CIMINO, 2016, pp. 125-126)

Prova cabal da popularidade do “Partido de Deus” entre os xiitas e de sua resiliente aceitação entre os sunitas e cristãos no Líbano transpareceu com a escolha do novo presidente do país, Michel Aoun, em outubro de 2016, e, mais ainda, com o resultado das eleições parlamentares libanesas em maio de 2018. Após mais de dois anos de acefalia na presidência em razão de impasse na Assembleia do Líbano sobre qual líder cristão maronita deveria ser escolhido como novo chefe de Estado, Aoun, que se ancorava desde 2006 em parceria estratégica com o Hizbullah,

acabou vencendo, com o endosso dos sunitas do Futuro, que, em troca, exigiram a recondução de Saad Hariri ao cargo de premiê.

O pleito legislativo, por sua vez, indicou que, politicamente, o Hizbullah teria não só sobrevivido ao teste da guerra na Síria, mas robustecido a sua participação e a de seus aliados no parlamento libanês. O grupo obteve mais um deputado, formando bancada de 13 legisladores. O bloco xiita na Assembleia, conformado também com o AMAL, passou a 29 integrantes. A coalizão pró-Síria e pró-Irã do 8 de Março, liderada pelo Hizbullah, ficou com 72 dos 128 assentos, ocupados por muitos cristãos do Movimento Patriótico Livre (MPL) – legenda do presidente Aoun – e sunitas independentes. Se habilidoso, o 8 de Março, que já dispõe da maioria simples, poderá bloquear leis, que exigem maioria qualificada de 2/3 da Assembleia (GHITIS, 2018 A).

No mundo árabe-islâmico, a piora da imagem do Hizbullah junto aos sunitas não seria irreversível. Brotam sinais de que movimentos islamistas e de esquerda em países de maioria quase exclusivamente sunita ainda prezariam as relações com a organização xiita libanesa. Caso sugestivo é o do HAMAS. Embora não tenha cortado sua interlocução com o “Partido de Deus”, essa organização palestina esfriou bastante seus contatos com ele no ensejo da sua ruptura em 2012 com o governo Assad (que o apoiava e abrigava a sua liderança em Damasco) e da batalha de al-Qusayir em 2013, quando, como dito acima, a milícia xiita libanesa enfrentara combatentes da ramificação armada do HAMAS, as Izzi din al-Qassam. Desde 2014, porém, as lideranças desse partido palestino procurariam realinhar-se com o Hizbullah e aprofundar a cooperação militar com ele e contra Israel (AS-SAFIR, 2014 A; DOT-POUILLARD, 2015, pp. 1-7). Similarmente, na Tunísia, o “Partido de Deus” granjeia a simpatia da União Geral Tunisiana do Trabalho (UGTT), maior confederação sindical e um dos quatro pilares do governo de coalizão que congrega o Ennahda, capítulo da IM na Tunísia (DOT-POUILLARD, 2017, p. 93).

No que diz respeito às manobras diplomáticas, financeiras e militares dos países do CCG, dos EUA e de Israel para neutralizar o Hizbullah, o acompanhamento da execução dessas políticas possibilita até agora diagnosticar resultados ambíguos. A começar, o próprio Conselho, núcleo geopolítico mediante o qual a Arábia Saudita, os EAU e o Bahrein deslançam campanha contra o “Partido de Deus”, não compartilharia unanimemente da determinação de Riade e Abu Dhabi. Excetuando o Bahrein, os governos de Kuwait, Omã e Catar (este último

praticamente suspenso do organismo), mesmo endossando as posições sauditas e emiráticas, comportam-se com precaução. São menos vocais, provavelmente no intuito de evitar atritos com o Irã. A Liga Árabe, em que os sauditas e os emiráticos patrocinaram declaração classificando o grupo xiita libanês como terrorista, tornou-se, depois da “Primavera Árabe” e da guerra síria, foro ainda menos expressivo. A própria declaração sofreu reservas da Argélia e do Iraque, e a delegação libanesa absteve-se. Supõe-se que governos como o Egito do general Abdel Fatah as-Sisi, menos hostis Assad e envolvidos na luta contra o EI e a al-Qaeda, na prática não se irritariam tanto com a presença do Hizbullah na Síria, na medida em que este combate essas entidades terroristas (AS-SAFIR, 2014 B; DOT-POUILLARD 2017, pp. 93-94).

Com relação aos EUA, as sanções impostas ao “Partido de Deus” e às instituições sociais e bancárias que cooperam com ele não teriam surtido o efeito desejado por Washington. Aparentemente, o Hizbullah teria como driblá-las, utilizando métodos rudimentares de pagamento de sua mão-de-obra, fora dos circuitos financeiros e à prova de sistema de monitoramento internacional. As sanções norte-americanas poderiam, no lugar, abater a saúde econômica libanesa se elas se concentrarem em punir os bancos que negociam com pessoas físicas e jurídicas relacionadas com o partido. Isto implicaria resultado contrário àquele almejado pelos norte-americanos: ao invés de esgotar as fontes de dinheiro do “Partido de Deus”, as sanções lesariam o setor financeiro do Líbano, pulmão de sua economia e dificultariam a situação até mesmo dos aliados dos norte-americanos. O premiê Hariri, por exemplo, teria negociado com os EUA abrandamento das sanções (ARBID, 2017; RABII’, 2017 B e C).

Por fim, a expansão militar do Hizbullah na Síria realmente tem gerado assaltos aéreos de Israel com maior frequência, com perdas humanas e de capacidade militar do partido em território sírio. Isto, porém, não tem paralisado o avanço do grupo libanês xiita na fronteira sul.

Restariam, portanto, as incógnitas de até onde essa confrontação pode chegar; o quão eficaz seriam as manobras preventivas de Israel; e se elas podem virar ofensiva mais ampla, arriscando transbordar para o sul do Líbano e desencadear mais uma guerra árabe-israelense. Nos últimos meses, reportagens jornalísticas e consultorias de previsão de risco apontam para a maior probabilidade de que as escaramuças entre, de um lado, o “Partido de Deus” e forças iranianas, no Golã sírio, e, de outro, as FDI, no Golã ocupado, convertam-se em guerra frontal, de vez que

ataques cirúrgicos, para a cúpula militar israelense, não exterminariam a ameaça do “arco da resistência”. Investida militar mais ampla engoliria o Líbano, com desdobramentos seguramente funestos, mas dificilmente mensuráveis. Peritos afirmam que ação em larga escala de Israel sobre todo o território libanês poderá ser contraproducente: não necessariamente aniquilaria a milícia xiita, mas causaria enorme destruição (BLANFORD, p. 23; JUMA'AT, 2017, p. 8).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2017, Irã, Rússia e Turquia, atores-chave na cena síria, têm promovido as rodadas da Conferência de Astana. Essa concertação favorece a discussão entre segmentos da oposição e o governo Assad para propósitos de médio ou longo prazos, como o próprio fim do conflito e a redação de nova constituição para uma Síria pacificada<sup>8</sup>.

Em prazo mais curto, a Conferência busca implementar esquema gradual de distensão de alguns dos principais focos de violência, por meio da criação das chamadas zonas de desescalada: Idlib, Ghouta oriental, Deraa e Quneitra. Elas se perfilam no noroeste e no sudoeste da Síria, onde há maior presença do Hizbullah, que, aliás, teria participado ou participa de batalhas em localidades dentro dessas zonas ou em suas proximidades.

Observadores supuseram que, com a eventual despressurização dessas áreas ocidentais da Síria, o “Partido de Deus” poderia começar a refluir, o que não aconteceu. Junto com os iranianos, a persistência do Hizbullah, sobretudo em Quneitra, mantém o impasse com Israel. Não se descarta ainda resposta do governo israelense com maior contundência, ficando igualmente em aberto a questão se as ofensivas abrangeriam o Líbano.

Poder-se-ia dizer, assim, que esses dois membros xiitas do “arco da resistência” prosseguem em suas vitórias militares na Síria contra os opositores ao governo Assad para consolidar cinturão de influência geopolítica no Levante que reordenaria significativamente o equilíbrio de poder com Israel e, secundariamente, com as potências árabes sunitas, cuja

---

<sup>8</sup> A Conferência de Astana é esforço diplomático paralelo às Conferências de Genebra I, II e III sobre a Síria, iniciadas em, respectivamente, 2012, 2014 e 2016, todas sob os auspícios das Nações Unidas e com a participação de grandes atores internacionais, ocidentais e não-ocidentais. Para os patrocinadores de Astana, esta iniciativa não compete com as de Genebra, sendo o foco outro. O governo sírio, porém, é bem mais receptivo ao processo de Astana.

projeção em países como o Líbano tem decaído. Assad encontra-se em posição de dependência perante o duo xiita. Se a expansão Hizbullah-Irã diverge da prioridade de Damasco de reconquistar a integralidade do território do país sem desencadear conflito com Israel, faltariam indubitavelmente ao presidente sírio recursos políticos para fazê-los retroceder.

Por sua vez, a Rússia, o mais poderoso aliado de Assad, ao planejar restaurar importância geopolítica no Oriente Médio semelhante à que tinha a União Soviética na Guerra Fria, tenta assumir função de garante da paz. Flexível, Moscou abstém-se de alianças excludentes, como a do “eixo da resistência”, de modo que seus canais diplomáticos com todas as potências regionais, inclusive Israel, não se fechem. Vislumbra-se, nesse ponto, contradição estratégica com o Irã: os russos não poriam a perder a estabilização da Síria – em particular o seu sul – em troca de avanços estratégicos de Teerã e do “Partido de Deus” em severo detrimento de Israel. Coerente com tais princípios, o Kremlin tem procurado convencer os iranianos e o grupo xiita libanês a ceder, pelo menos parcialmente, fixando zona tampão no Golã. O Hizbullah, as CGRI e outras milícias deveriam retirar-se, deixando que esse espaço seja preenchido por tropas exclusivamente sírias. Em paralelo a esse desenvolvimento, a imprensa tem reportado que esquadrões russos estacionam em áreas do oeste da Síria, compelindo o Hizbullah a sair. Ao mesmo tempo, todavia, Assad teria anunciado que não seria o momento de o “Partido de Deus” e as forças iranianas partirem. Outro fator complicador é a possibilidade de que o governo norte-americano decida, surpreendentemente, reconhecer o Golã ocupado como território israelense, o que contrariaria enormemente a Síria, fazendo que Assad legitimasse a persistência das operações iranianas e do Hizbullah no sul (GHITIS, 2018 B; RABII, 2018 A e B; STRATFOR, 2018).

# HIZBULLAH AND THE SYRIAN WAR: HISTORY AND POSSIBLE INTERPRETATIONS

## ABSTRACT

---

How did Hizbullah become involved in the Syrian War and to what extent is this participation negative or positive for the group? The goal of this article - based on specialized academic literature and local sources - is to present this scenario of acting of the most important non-state actor in the Middle East and these two possible analyzes.

**Keywords:** Middle East; Hizbullah; Lebanon; Syria; Non-State actors;

## REFERÊNCIAS

ALAMI, Mona A “Hezbollah’s Military Involvement in Syria and its Wider Regional Role”. In: *Dirasat*, nr. 21, 2017, pp. 1-36.

BELHADJ, Souhail *La Syrie de Bachar al-Asad – Anatomie d’un Régime Autoritaire*. Paris, Belin, 2013.

BLANFORD, Nicholas *Hezbollah’s Evolution – From Lebanese Militia to Regional Player*. Middle East Institute, Policy Paper 4, 2017, pp. 1-25.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and Powers – The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, cap. 7, pp. 175-218.

CIMINO, Matthieu “Le Hezbollah et la Guerre en Syrie” In: *Politique Etrangère*, nr. 2, 2016, pp. 115-127.

DAHER, Joseph *The Political Economy of the Party of God*. Londres, Pluto Press, 2016.

DOT-POUILLARD, Nicolas “Between Radicalization and Mediation Processes: a Political Map of Palestinian Refugee Camps in Lebanon” In: *Civil Society Knowledge Center*, 2015 (<http://cskc.daleel-madani.org>).

----- “Les Armes du Hezbollah: Terrorisme, Droit à La Résistance et Principe de Légalité”. In: *Confluences Méditerranée*, 2017/3, nr. 102, pp 89-102.

DOT-POUILLARD, Nicolas & ALHAJ, WISSAM. “Pourquoi le Hamas et le Hezbollah Restent Quand Même Alliés?” In: <http://orientxxi.info/magazine>, 2015, pp. 1-7.

EL ZEIN, Derek, NOTTEAU, Maxime & DRAVET Camille *Géopolitique du Liban*. Paris, SPM, s.d.

GLEIS, Joshua & BERTI, Benedetta *Hezbollah and Hamas – a Comparative Study*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2012.

HALLIDAY, Fred *The Middle East in International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, cap. 8, pp. 229-260

HAMZEH, Ahmad Nizar *In the Path of Hizbullah*. Nova Iorque, Syracuse University Press, 2004.

HINNEBUSCH, Raymond. "The Middle East Regional System". In: HINNEBUSCH, Raymond e EHTESHAMI, Anoushiravan. *The Foreign Policies of Middle East States*. Londres, Lynne Rienner, 2002, cap. 2, pp. 29-53.

HUSSEINI, Rola El "Hezbollah and the Axis of Refusal: Hamas, Iran and Syria" In: *Third World Quarterly*, Vol. 31, nr. 5, 2010, pp. 803-815.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP *Lebanon's Hizbollah Turns Eastward to Syria*. In: Report nr. 153, Beirute/Bruxelas, 2014, pp 1-34.

----- *Lebanon's Self-Defeating Survival Strategies*. In: In: Report nr. 160, Beirute/Bruxelas, 2015, pp 1-19.

----- *Hizbollah's Syria Conundrum*. In: Report, nr. 175, Beirute/Bruxelas, 2017, pp 1-23.

JONES, Seth G. & MARKUSEN, Maxwell "The Escalating Conflict with Hezbollah in Syria". Center for Strategic and International Studies Briefs, junho 2018, pp. 1-14.

JOSSELIN, Daphné e WALLACE, William. "Non-State Actors in World Politics: a Framework". In: JOSSELIN, Daphné e WALLACE, William *Non-State Actors in World Politics*. Londres, Palgrave MacMillan, 2001, cap. 1, pp. 1-20.

JUMA'AT, Muhammad "Al-harb al-`israa`iiliat al-qaadimat `alaa lubnaan" In: *Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies*, 2017, pp. 1-14.

KAUSCH, Kristina "Proxy Agents: State and Non-State Alliances in the

Middle East". In: KAMEL, Lorenzo *The Frailty of Authority Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East*. Roma, Nuova Cultura, 2017, pp. 67-83.

KINNINMONT, Jane "Bahrein" In: DAVIDSON, Christopher (ed.) *Power and Politics in the Persian Gulf Monarchies*. Londres, Hurst & Company, 2011, pp. 31-62.

LEROY, Didier "Les Forces Armées Libanaises. Symbole d'Unité Nationale et Objet de Tensions Communautaires" In: DAGUZAN, Jean-François e VALTER, Stéphane (dir.) *Les Forces Arabes et Moyen-Orientales Après les Printemps Arabes*. Paris, Éditions ESKA, 2014, pp. 187-205.

LISTER, Charles "Assessing Syria's Jihad". In: DODGE, Toby & HOKAYEM, Emile *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*. Abingdon, Routledge/International Institute for Strategic Studies, 2014, cap. 3, pp. 71-98.

LISTER, Charles & NELSON, Dominic *All the President's Militias: Assad's Milification of Syria*. In: Middle East Institute, [www.mei.edu](http://www.mei.edu), 2017, pp.1-6.

LUIZARD, Pierre-Jean *La Piège Daech*. Paris, La Découverte, 2015. MAMARBACHI, Henri & KOSTRZ, Marie "L'économie libanaise, dernière victime du duel Téhéran-Riyad" In: *Orient XXI*, 22.03.2016, PP. 1-6, <http://orientxxi.info/magazine>.

MAZZUCOTELLI, Francesco "Rebordering the Lebanese Shi'i Public Sphere" In: In: MEIER, Daniel & DI PIERI, Rosita (eds) *Lebanon Facing the Arab Uprisings – Constraints and Adaptation*. Londres, Palgrave, 2017, pp. 55-69.

MEIER, Daniel & DI PIERI, Rosita "The Sunny Community in Lebanon: From 'Harirism' to 'Sheikhism'?" In: MEIER, Daniel & DI PIERI, Rosita (eds) *Lebanon Facing the Arab Uprisings – Constraints and Adaptation*. Londres, Palgrave, 2017, pp. 35-53.

MIKAELIAN, Shoghig & SALLOUKH, Bassel "Strong Actor in a Weak State – The Geopolitics of Hezbollah". In: KAMRAVA, Mehran (ed.)

Weak States in the Greater Middle East. Nova York, Oxford, 2016, cap. 6, pp. 119-143.

OSOEGAWA, Taku Syria and Lebanon – International Relations and Diplomacy in the Middle East. Londres, I. B. Tauris, 2013.

POWER, Brad Hezbollah in Syria. 2015

QASSEM, Naim Hezbollah – a Story from Within. Londres, SAQI, 2a edição, 2010.

RANSTROP, Magnus “The Role of Hezbollah in Syria”. In: FELSCH, Maximilian & WÄLISCH, Martin Lebanon and the Arab Uprisings. Londres e Nova York, Routledge, 2016, cap. 2, pp. 32-49.

SHELLER, Bente The Wisdom of Syria’s Waiting Game – Foreign Policy under the Assads. Londres, HURST & CO, 2013.

SEURAT, Leila Le Hamas et Le Monde. Paris, edições CNRS, 2015.

SHAPIR, Yiftah “Hezbollah as an Army”. In: Strategic Assessment, Vol. 19, nr. 4, 2017, pp. 67-77.

SULLIVAN, Marisa “Hezbollah in Syria”. In: Middle East Security Report, nr. 19, Washington, Institute for the Study of War, 2014, pp. 1-41.

TROMBETTA, Lorenzo Siria – Dagli Ottomani agli Asad. E oltre. Milão, Mondadori, 2014.

WILKINS, Henrietta The Making of Lebanese Foreign Policy – Understanding the 2006 Hezbollah-Israeli War. Londres, Routledge, 2013.

----- “Lebanese Foreign Policies and the Arab Uprisings” In: FELSCH, Maximilian e WAHLISCH, Martin (eds.) Lebanon and the Arab Uprisings. Abingdon, Routledge, 2016, cap.9, pp. 155-166.

ZUGHAIIB, Yassir “al-harb al-naa’imat – `istraatijjia amiiriika almuhaaribat hizbullah: al’aquubaat al-`iqtisaadiiat naumuudjan”. In: Dirasaat Baahith, 2016, 53-54, pp. 207-221.

ARTIGOS DE IMPRENSA

ALAMI, Mona “Hezbollah’s unruly Bekaa Brethren”. In: Daily Star, 23.09.2014

ALAMI, Mona B “All Eyes Are on Hezbollah in Syria’s Deir ez-Zor”. In: Al-Monitor, 15.10.2017, [www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/Syria-war-hezbollah-lebanon-deir-es-zor-regime-is-battles-html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/Syria-war-hezbollah-lebanon-deir-es-zor-regime-is-battles-html).

AL-KHATIIB, Khaliid “Hizbullah fii halab: `idaarat al-`amaliiaat uua altadriib”. In: Al-Modon, 11.04.2017, <http://www.almodon.com>.

RABII’, Muniir “Hizbullah iuhal saraaiiaa almuqaauumat?”. In: Al-Modon, 30.11.2017, <http://www.almodon.com>.

----- “Hal iadhhab al-hariri `ilaa uuaashingtun li al-difaa’ `an hizbullah?”. In: Al-Modon, 19.04.2017, <http://www.almodon.com>.

----- “Aquubaat `aamiirikiiat-khalijiiat `alaa hizbullah: maadhaa `an al-hariirii”. In: Al-Modon, 17.05.2017, <https://www.almodon.com>.

AL-TAMIMI, Aymeen “The Fifth Legion: a New Auxiliary Force” In: Syrian Comment, 24.12.2016, [www.joshualandis.com](http://www.joshualandis.com) .

ARBID, Jeremy “A Balancing Act – Uncertainty over the Sanctions is Enough to Destabilize the Sector” In: Executive Magazine, 16.07.2017, <http://www.executive-magazine.com/special-report/a-balancing-act-2> .

AS-SAFIR (A). “hizbullah-hamaas..uua khatuuat `isti@aada ath-thiqa”, 05.07.2014.

----- (B) “Masr uua hizbullah iiunahiiaan sanauuaat al-jafaaa” 19.12.2014.

CORBEIL, Alexander “Russia is Learning About Hezbollah”. In: Sada, 11.01.2017, <http://carnegieendowment.org/sada/67651>.

GHITIS, FRIDA (A) “Lebanon’s Elections Show Hezbollah Survived Its Intervention in Syria” In: World Politics Review, 10.05.2018.

----- (B) “Is Iran and Russia’s Ad Hoc Alliance in Syria Unravelling?”

In: World Politics Review, 31.05.2018.

KHALIFA, Saami “Mufaa’aaat hizbullah did ‘israa’iil: sauuaaariih min al-juulaan uua al-qalamuun”. In: In: Al-Modon, 11.06.2017, <http://www.almodon.com>.

RABII’, Muniir “Hizbullah iuhal saraaiiaa almuqaauumat?”. In: Al-Modon, 30.11.2017, <http://www.almodon.com>.

----- “Hal iadhhab al-hariri `ilaa uuaashingtun li al-difaa’ ‘an hizbullah?”. In: Al-Modon, 19.04.2017, <http://www.almodon.com>.

----- “Aquubaaat `aamiirikiiat-khaliiijiiat ‘alaa hizbullah: maadhaa ‘an al-hariirii”. In: Al-Modon, 17.05.2017, <https://www.almodon.com>.

----- “Nasrallah iuharij al-‘aasad”. In: Al-Modon, 10.06.2018, <https://www.almodon.com>.

----- “maarakat al-‘aasad tauuiilat: kaiifa saiiutalab min hizbullah al-khuruuj?”. In: Al-Modon, 15.06.2018, <https://www.almodon.com>.

STRATFOR “What is at Stake as the US Considers Recognizing Israel’s Claim to the Golan Heights”. In: Stratfor Worldview, 26.06.2019, <https://www.stratfor.com/article/whats-stake-us-considers-recognizing-israels-claim-golan-heights>

Recebido em: 23/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# A COEXISTÊNCIA PACÍFICA: ESTUDOS PARA A HISTÓRIA DE UM CONCEITO INTERNACIONALISTA<sup>1</sup>.

Renato Petrocchi<sup>2</sup>

## RESUMO

O propósito do presente artigo é o de reconhecer e avaliar diferentes acepções históricas do conceito de coexistência pacífica que ficou mais conhecido na política internacional a partir do XX Congresso do PCURSS em 1956. As variações históricas deste conceito, associado de modo permanente à política externa da antiga União Soviética, abriram caminho para apropriações de orientação internacional diversas, dentro e fora do mundo socialista em um arco temporal que antecede e transpõe a Guerra Fria. Esta pesquisa se inscreve na busca das origens e das transformações de um referencial político-teórico da proposição do conceito de coexistência pacífica em uma das fases da política externa brasileira, mais precisamente, a fase da Política Externa Independente conduzida pelo chanceler San Tiago Dantas entre setembro de 1961 e julho de 1962 (objeto de análise de outro trabalho publicado em 2015, <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/275/247>). No presente estudo, entretanto, investiga-se as variações deste conceito histórico polissêmico na política externa da desaparecida URSS enquanto referenciais teóricos para a formulação brasileira da coexistência que esteve na base da atuação internacional do país a partir da década de 1960.

**Palavras-Chave:** coexistência pacífica, história dos conceitos, política externa.

---

<sup>1</sup> Este artigo deriva de uma pesquisa acadêmica sobre o pensamento internacionalista de San Tiago Dantas que venho realizando com orientandos de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). O presente estudo dá continuidade a publicação no periódico Carta Internacional, volume 10, número 2, de julho-dezembro de 2015 com o título de “San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e de democracia”. Resulta também da participação na mesa redonda, Política Externa e Interna do Brasil na Guerra Fria do dia 25/09/2017 no Simpósio Internacional, Guerra Fria: entre o local e o global, realizado no Auditório do Bloco G do Campus do Gragoatá da UFF entre os dias 25 e 28 de setembro de 2017..

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal Fluminense (UFF). Niteroi, Rio de Janeiro - RJ.  
E-mail: renatopetrocchi@gmail.com

**“We have to learn to think in a new way”**

Manifesto de Russell e Einstein

Londres, 9 de julho de 1955

**INTRODUÇÃO: OS LIMITES DE UM REFORMISMO DE RUPTURA**

Na noite de 24 para 25 de fevereiro de 1956, após o término dos trabalhos oficiais durante o XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (o PCURSS) e, em seção secreta, Nikita Krushev leu um relatório que denunciava, sem meios termos, os crimes cometidos por Josef Stalin, apresentando o ex-líder soviético falecido em 1953, como um tirano imprevisível, responsável pelo regime de terror e de repressão em massa desencadeado desde 1936 e, também, por gravíssimos erros realizados durante a Segunda Guerra Mundial. Esta denuncia comportava, no entanto, limitações importantes porque punha no centro de sua crítica somente o “culto da personalidade” construído em torno de Stalin, gênio infalível como chefe militar, dirigente político e teórico do marxismo científico, descarregando sobre o desposta ausente, “culpas” que eram compartilhadas por um grupo inteiro de dirigentes (inclusive pelo próprio Krushev) e expressavam, na verdade, a natureza do sistema político implantado na federação. A denuncia partia apenas do ano de 1934 e, embora contivesse menção aos crimes realizados com as deportações das nacionalidades, ordenados nos anos de 1943 e 1944, a análise se concentrava essencialmente nos “muitos milhares de comunistas honestos e inocentes<sup>3</sup>”, mortos na sequencia dos monstruosos processos, construídos com base nas confissões extraídas por meio de tortura, mas sem reabilitar formalmente a memória das principais vítimas (como, por exemplo, Nicolaj Ivanovic Bucharin<sup>4</sup>) e sem recordar das outras

---

<sup>3</sup> Khrushchev on Stalin. Special to the New York Times, June, 5, 1956.

<sup>4</sup> Nikolaj Ivanovič Bucharin (1888-1938) foi membro do grupo bolchevista do Partido Operário Social-Democrático Russo, fundado em 1906. Membro do Comitê do Partido se tornou um dos mais importantes teóricos do bolchevismo. Embora tendo se afastado das posições políticas de Lenin durante a Revolução com a defesa da continuação pelos bolchevistas do esforço bélico de modo a transformar essa pressão em uma revolução proletária a nível mundial (tal como defendia Trotsky), a partir de 1921 mudou de posição e passou a se alinhar as políticas leninistas, incentivando o programa de desenvolvimento da Nova Política Econômica. Após a morte de Lenin, Bucharin se tornou membro do Politburo, o organismo dirigente do Partido Comunista da União Soviética e, presidente da

vítimas que estiveram fora do partido, dos erros e atrocidades realizados com a coletivização dos campos<sup>5</sup>. Somente em suas Memórias, Krushev aumentou a escala do grande terror, referindo-se a “centenas de milhões de pessoas fuziladas”<sup>6</sup>.

A importância deste Relatório foi enorme porque pela primeira vez na história da URSS abria-se mão do método da falsificação das informações e propunha-se uma verdade oficial, permitindo uma progressiva transformação do clima cultural no país em uma direção mais dinâmica e democrática<sup>7</sup>. Mesmo antes do XX Congresso, o regime já dava sinais de flexibilização com a ampliação dos critérios de liberalização dos Gulags (abreviação de *Glavnoe Upravlenie Legarei* – Administração Central dos Campos) e, por intermédio da desestalinização formal, deu-se sequência a um processo mais consistente de esvaziamento dos campos de trabalho. Nesta linha de flexibilização, o regime concedeu aos chechenos e aos inguches o direito de retomarem suas terras. O Relatório Secreto nunca se tornou um documento oficialmente reconhecido, mas teve ampla circulação para além dos dirigentes soviéticos e dos filiados aos partidos comunistas tanto, na URSS quanto, nos países chamados “satélites”. Por intermédio de canais reservados e, certamente, com o consenso do próprio Krushev, este documento alcançou o Departamento de Estado norte americano que, em 4 de junho de 1956 o confiou ao *New York Times* a sua divulgação em escala mundial. Este desconcerto de destruição do mito de Stalin entre militantes e dirigentes dos partidos comunistas de todo o mundo pode ter gerado um impulso decisivo e, até mesmo irrefreável, para a revisão da história da URSS e do modo como o comunismo foi realizado historicamente. Todavia, não houve caminho fácil para Krushev que, além de fortes resistências expressas dentro e fora da URSS teve de enfrentar também as consequências indesejáveis de sua política revisionista, as quais se manifestariam nos países do bloco da Europa oriental, produzindo

---

Internacional Comunista (o Comintern) em 1926. No início do período de Stalin, Bucharin começou a ser deslocado destes cargos de influência pelo então novo líder soviético, tendo sido afastado do Comintern e expulso do Politburo. Bucharin foi preso em 1937 sob a acusação de conspirar contra o Estado soviético e processado em 1938 nos processos de repressão conduzidos por Stalin neste contexto, conhecidos como o “grande expurgo”.

<sup>5</sup> COURTOIS, Stephane, WERTH, Nicolas, PANNÉ, Jean-Louis, PACZKOWSKI, Andrzej, BARTOSEK Karel, MARGOLIN, Jean-Louis. O Livro Negro do Comunismo: crimes, terror e repressão. RJ, Ed. Bertrand Brasil, 1999.

<sup>6</sup> Krushev, Nikita. Memórias. RJ, Editora Artenova, vol. 2, 1971, p. 82.

<sup>7</sup> Guerra, Adriano. Il Giorno che Chruscev parlò. Dal XX congress alla rivolta ungherese. Roma, Ed. Riuniti, 1986

dificuldades para o próprio novo dirigente comunista<sup>8</sup>.

A partir de 1953, a União Soviética já forneceu os primeiros sinais de abertura, permitindo aos governos da Hungria e da Polônia a liberalização de alguns dirigentes comunistas encarcerados nos anos precedentes. Os eventos considerados mais preocupantes foram as manifestações deflagradas em junho do mesmo ano em Berlim oriental e em outras cidades da Alemanha comunista. Nestes centros urbanos as devastações causadas pela guerra não eram apenas responsáveis pelos contrastes sociais e políticos. A imposição de uma reconstrução baseada no modelo soviético de industrialização forçada com pesados ritmos de trabalho e sem nenhuma contrapartida para a melhoria do nível de vida social fez explodir protestos e greves operárias que culminaram na forte repressão conduzida pelas tropas soviéticas e no drama de dezenas de mortos.

A divulgação do Relatório de Krushev levou à Europa oriental uma atmosfera mais livre para a manifestação de diferentes estados de ânimo, referendados na época de anti-stalinistas. Estas manifestações contemplaram a recordação dos atos de violência do período da chamada *sovietização* e, portanto, não impediram que tais movimentos ultrapassassem os limites de se transformarem em anti-soviéticos, nacionalistas e anticomunistas. O primeiro país e nação que se deixou levar por este estado de ânimo crítico e reformista foi a Polônia onde uma greve operária em Potsdam, promovida a 28 de maio de 1956, se transformou ao longo do dia em uma verdadeira insurreição com rápida reação também repressora da parte do governo. O conflito se desenvolveu paralelamente no interior do partido comunista polonês onde Wladislaw Gomulka, dirigente afastado e preso desde 1949, saiu vitorioso nas disputas pelo poder e se viu diante da difícil tarefa de conciliar as tensões econômico-sindicais com as suspeitas que pesavam sobre o país acerca da sua escolha comunista e das relações com a União Soviética. Em outubro do mesmo ano, Gomulka se confrontou duramente com Krushev que foi a Varsóvia com uma elite de dirigentes soviéticos. O líder polonês conseguiu negociar uma linha política que abarcava o fim do controle soviético sobre o Exército nacional, a dissolução da coletivização agrária (85% da terra foi devolvida para o controle de pequenos proprietários), o direito dos poloneses de professarem livremente a fé católica e o reconhecimento de uma posição de prestígio ao Clero e às organizações eclesiais.

Desde 1955 já havia começado na Hungria também uma tentativa

---

<sup>8</sup> Medvedev, Roy. Khrushchev, Blackwell, New York, Oxford, Doubleday, 1983.

política, bastante conflituosa de deslocamento do poder: do grupo stalinista para os dirigentes comunistas que haviam defendido a autonomia do país e conseguido sobreviver aos processos de 1949. Em julho de 1956, N. Krushev removeu do governo por intervenção direta, Mátyás Rakosi, responsável pela eliminação dos “titoistas” magiares, mas foi somente após as manifestações promovidas pelos estudantes em Budapeste - as quais adquiriram um caráter de insurreição pela forte conotação nacional - que ocorreram as mudanças mais radicais. Com o consenso soviético, duas vítimas do stalinismo como, Janos Kadar e Imre Nagy foram nomeados, respectivamente, secretário do partido e chefe do governo<sup>9</sup>. No entanto, a esta altura a situação já havia escapado ao controle de ambos líderes húngaros com intensos confrontos entre os insurgentes e a polícia de tal forma extremados ao ponto de adquirirem as características de uma guerra civil, opondo democratas e nacionalistas de um lado e comunistas do outro, enquanto o grupo de dirigentes soviéticos providenciava o envio de contingentes militares para o restabelecimento da ordem no país.

Convencidos com muita dificuldade por I. Nagy de que o governo estava retomando o controle do país, os soviéticos começaram a se retirar em 29 de outubro de 1956, mas no dia 1 de novembro foram reforçados novamente os movimentos de tropas diretas sobre Budapeste. I. Nagy reagiu rapidamente com a proclamação da saída da Hungria do Pacto de Varsóvia e com a defesa da neutralidade do país, solicitando a ajuda da ONU. Após agitadas reuniões e contatos internacionais, especialmente com Mao Tse-Tung e Tito, os dirigentes soviéticos sustentaram que estava em curso uma tentativa contra revolucionária e convenceram J. Kádár a recorrer a uma nova e mais intensa intervenção de tropas do Pacto de Varsóvia em 4 de novembro.

A supressão do movimento de resistência, realizada pela URSS entre 4 e 8 de novembro, foi extremamente violenta e total, ainda que exista até hoje no debate histórico contemporâneo, fortes divergências sobre o número de vítimas. I. Nagy foi preso pelos soviéticos, submetido a um processo secreto, condenado a morte e executado em janeiro de 1957. Krushev foi ardiloso em utilizar o Relatório sobre Stalin enquanto um instrumento de afirmação e legitimação de sua política reformista, mas como não imaginou as consequências de suas denúncias nos países satélites onde importantes setores populares foram mobilizados

---

<sup>9</sup> Le Breton, Jean Marie. *La fin de Ceausescu: Histoire d'une révolution*. Paris, L'Harmattan, 1996.

para derrubarem as gigantescas estatuas do ex-ditador e tirano de suas nacionalidades? Quase inevitavelmente, Krushev viu crescer a oposição entre os velhos dirigentes do partido. O confronto político mais decisivo ocorreu no Comitê Central de junho de 1957 quando Krushev conseguiu derrotar o grupo formado em torno de Molotov e Malenkov, obtendo o rebaixamento de ambos os adversários para cargos secundários. No ano seguinte esta trajetória de ascensão de Krushev alcança o cume com a nomeação do novo líder para o cargo de Secretário do Partido e Presidente do Conselho de Ministros.

## COEXISTÊNCIA E COMPETIÇÃO NA POLITICA INTERNACIONAL

Em contraponto à tese de Stalin de que enquanto o imperialismo sobrevivesse, a guerra entre os dois sistemas seria inevitável, Krushev estabeleceu no XX Congresso que, nas relações *entre o socialismo e o capitalismo, a guerra deveria ser substituída pela competição* e que o socialismo era capaz de vencer tal disputa em um contexto de *coexistência pacífica*, mas que “o desenvolvimento da civilização levará inevitavelmente a liquidação do sistema capitalista<sup>10</sup>”. Esta linha de atuação não abandonava a tese da incompatibilidade ideológica entre os dois campos que, na verdade, limitava a própria possibilidade da *coexistência*. O grande desafio da estratégia da *coexistência* era o de superar o âmbito das relações diplomático-militares e desenvolver linhas de cooperação política com governos ou com movimentos políticos e sociais que não partilhavam com a URSS uma plena homogeneidade no campo da ideias<sup>11</sup>.

Favorecidas pelo armistício da Guerra da Coreia, posições similares foram sustentadas por Krushev desde 1954 e tinham tornado possível reconsiderações sobre os tratados de paz de 1945/1946 (Paris, Moscou e Londres) que ficaram em suspenso por oito anos após o término da Segunda Guerra. Este breve momento a partir de 1954 foi o primeiro

---

<sup>10</sup> Khrushchev, Nikita. Memórias. RJ, Editora Artenova, vol. 2, 1971, p. 83.

<sup>11</sup> Foi o que aconteceu com o trabalhismo democrático de San Tiago Dantas e a Política Externa Independente conduzida por este Chanceler entre setembro de 1961 e julho de 1962 que se apropriou da estratégia da coexistência pacífica para universalizar as relações comerciais e diplomáticas do Brasil de modo autônomo aos alinhamentos da Guerra Fria, conforme procurei demonstrar no artigo “San Tiago Dantas: a política externa como instrumento da reforma social e da democracia” Carta Internacional, vol. 10, número 2, jul-dez, 2015, pp 81 a 96.

a ser denominado de “degelo” ou “distensão” pelos analistas políticos contemporâneos da Guerra Fria desde a escalada das tensões de 1947 em diante. A ocupação por parte dos quatro vencedores da Segunda Guerra (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e França) da cidade de Viena e da própria Áustria terminou em maio de 1955, sendo este último país reconhecido como vítima, com muita generosidade, e não cúmplice do nazismo. A Áustria enquanto Estado aderiu, a partir desta data, a um tratado de neutralidade na competição entre os dois sistemas.

Kruschev começou sua política reformista realizando longas viagens alternadas, dentro da União Soviética e para o exterior: esteve na China em 1954, na Iugoslávia em 1955 reconciliando-se com Tito, na Índia, na Birmânia e no Afeganistão também em 1955 com o nítido sinal de interesse pela Conferência de Bandung e, finalmente na Inglaterra em 1956 um pouco após o XX Congresso. No entanto, a viagem do novo líder soviético que mais ressoou o clima de distensão da coexistência foi a sua participação na Conferência de Genebra dos “quatro grandes”: Kruschev, Eisenhower, Antony Eden e Edgar Faure realizada no mês de julho de 1955 e, portanto, simbolicamente, dez anos após a Conferência de Potsdam de julho de 1945. Em Genebra, o debate entre os quatro grandes se desenvolveu em torno do futuro da Alemanha, da paz e do desarmamento com proposições bastante moderadas e razoáveis, porém as cláusulas alcançadas foram consideradas inaceitáveis pelas diferentes partes.

Não houve acordo algum no Encontro dos “quatro grandes”, mas os premiês participantes conseguiram deixar uma atmosfera bastante cordial e propícia para futuros entendimentos. Uma continuidade desta atmosfera foi a viagem à Moscou do chanceler da Alemanha ocidental, Adenauer. Mas, também não houve acordo nenhum sobre o futuro da Alemanha nesta viagem pois, para Adenauer a Alemanha oriental (a República Democrática Alemã, RDA) simplesmente não existia. A visita do chanceler alemão à Moscou gerou, pelo menos, o resultado do reconhecimento recíproco dos dois países. Na sequência destes eventos distensíveis foram desbloqueadas as restrições que impediam a entrada de novos membros na ONU: em dezembro de 1955, entraram nas Nações Unidas a Áustria e outros 15 Estados entre, ex-colônias e países da Europa centro oriental considerados satélites de Moscou. Ingressaram na ONU também a Itália, a Espanha e Portugal. O restabelecimento de relações diplomáticas entre a URSS e o Japão e, o ingresso deste último

país também nas Nações Unidas complementou o quadro das distensões até 1956.

Todavia, 1955 foi um ano ambivalente com o rearmamento da Alemanha e a promoção do Pacto de Varsóvia, mas estes eventos estavam inscritos na lógica da divisão da Europa em duas áreas de influência política e a mesma reflexão pode ser feita para a repressão da revolta na Hungria em 1956 a qual causou efetivamente muita comoção mas, foi também rapidamente esquecida. O segundo semestre de 1959 (setembro) foi marcado pela viagem de Kruschev aos Estados Unidos. O presidente Eisenhower e o público norte americano receberam calorosamente o líder soviético enquanto grandes mostras sobre as realidades estadunidenses e soviéticas foram promovidas em Moscou e em Nova York. Este intercâmbio de interesses e atenções deram a impressão de que a Guerra Fria havia terminado.

A expressão *Cold War* foi cunhada por Walter Lipmann em 1947 no contexto das controvérsias acerca da não aceitação dos recursos do Plano Marshall por parte da União Soviética e dos países da Europa centro-oriental e, desde então, o termo recebeu inúmeras definições. Todavia, se avaliarmos o sentido mais estrito desta expressão enquanto conflito que impediu apenas o confronto armado direto entre os principais contentores, mas não evitou efetivas guerras indiretas, longas e intensamente sanguinárias, os eventos em torno do biênio 1954/1955 sugeriram o fim da Guerra Fria. Os sinais de distensão destes anos combinados com o advento de um equilíbrio reconhecido pelas potências competidoras demonstravam que a configuração bipolar não precisava necessariamente desencadear uma “guerra fria”. Porém, uma avaliação similar poderia parecer menos verdadeira de um outro ponto de vista. Entre 1955 e 1961, a guerra fria prosseguiu permeada pelos recursos crescentes às ameaças dos experimentos nucleares, cada vez mais publicizados pelos meios de comunicação e, estas perspectivas de um conflito de fim do mundo atingiram a expressão máxima nos anos de 1961 e 1962 com os eventos relacionados à crise dos mísseis de Cuba.

Mas afinal, retomando o nosso objeto de estudo inicial, de onde veio a política de coexistência pacífica soviética? No que ela, efetivamente, consistiu e quais foram os seus diferentes sujeitos e suas diversas apropriações?

## ESTUDOS PARA A HISTÓRIA DE UM CONCEITO POLISSÊMICO.

A primeira observação a ser feita é de que a *coexistência pacífica* consistiu em uma referência permanente na história da política externa soviética. A origem desta expressão remonta ao nascimento do Estado soviético e a sua enunciação pioneira veio de Vladimir Il'ich Ul'janov, mais conhecido pelo pseudônimo de Lenin. A *Coexistência pacífica* constituiu, também, em uma espécie de “doutrina”, um sistema de coordenadas para as linhas de atuação da política externa soviética. A *coexistência* se inscreveu nas tentativas de afirmar novas concepções para as relações internacionais após a Grande Guerra de 1914-1918, contrapondo-se às tradicionais relações entre os Estados do “velho mundo” tanto, a Europa das guerras napoleônicas quanto, a Europa da Santa Aliança ou ainda, o sistema internacional da “Era dos Impérios” que originou o próprio conflito mundial no início do século XX.

É possível encontrar a “certidão de nascimento” da concepção de coexistência pacífica no Decreto Sobre a Paz emitido pelo governo revolucionário logo após a sua constituição em outubro de 1917. Há na historiografia específica sobre o tema, divergências interpretativas sensíveis quanto a esta proposição. Enquanto Edward Hallett Carr sublinha a “linguagem mais wilsoniana do que marxista<sup>12</sup>” do Decreto e, identifica neste documento a ausência dos temas tradicionais da doutrina marxista da guerra e da paz, com a conclusão de que sua substância política consiste na proposta de uma *paz democrática* a ser obtida por intermédio de tratativas e negociações; Adam Bruno Ulam em seu estudo *Expansion and Coexistence* coloca em evidência a nova linguagem na diplomacia internacional e, individualiza esta novidade no “apelo aos povos” que conclui o documento o qual representaria, em sua avaliação, a prova de que os bolchevistas estavam firmemente convencidos de que “se no curto prazo o poder soviético devia ser mantido graças a imediata interrupção das hostilidades, no longo prazo [...] a paz só poderia ser assegurada se ocorresse a revolução socialista em outros países<sup>13</sup>”

Esta contradição entre a perspectiva de uma paz imediata e

---

<sup>12</sup> CARR, Edward Hallett. *La Revolución Russa: de Lenin a Stalin, 1917-1929*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 53.

<sup>13</sup> ULAN, A. B. *Expansion and Coexistence: a History of Foreign Policy, 1917-1967*. London, 1968, p. 78.

negociada e outra a ser conquistada mediante a exportação da revolução explodiu com toda a sua força política nas discussões do Comitê Central durante o Tratado de Brest-Litovsk. Neste contexto extremamente dramático e desfavorável ao novo regime, não houve possibilidade para escolhas decisivas entre as alternativas de uma “paz democrática” e uma “paz revolucionária” e as divergências expressas pelas lideranças bolchevistas ficaram em suspenso.

Vale a pena acompanhar o desenvolvimento de determinadas análises de Lenin diante das transformações políticas, internas e externas, ao novo Estado soviético entre o fim da guerra civil (1920) e a conhecida Conferência de Genova (1922). No discurso de Lenin a 6 de dezembro de 1920, o líder soviético após avaliar a tese de John Maynard Keynes em *As Consequências Econômicas da Paz*<sup>14</sup>, propôs a hipótese de que a reconstrução econômica e a própria eletrificação do país poderiam ocorrer no quadro de uma cooperação internacional, de um “programa positivo de edificação” em escala mundial<sup>15</sup>. Dentro deste espírito, foi elaborado um decreto sobre as *concessões* que previam “um impecável programa de econômico de reconstrução das forças econômicas do mundo mediante a utilização de todas as matérias primas, aonde quer que se encontrassem<sup>16</sup>”. No entanto, Lenin parecia tomar consciência, cada vez mais, de que as perspectivas de uma colaboração internacional no longo prazo onde a Rússia revolucionária desempenhasse essencialmente a função de fornecedora de matérias primas, gerava fortes reações em seu partido onde o líder soviético se confrontava tanto, com convicções radicais quanto, com tradições consolidadas as quais, ele próprio em primeira pessoa, havia contribuído para formar por intermédio de seus escritos em tempos recentes, convicções estas que haviam persuadido de fato o “chefe” bolchevista. Para convencer os seus companheiros de partido da necessidade de “concessões” aos capitalistas estrangeiros, ele mesmo fazia também, de sua parte, *concessões*. A Nova Política Econômica (a NEP), cujas *concessões* eram parte integrante do projeto, consistia para Lenin em uma “nova forma de guerra”, ou na “continuação da guerra”

---

<sup>14</sup> KEYNES, John Maynard. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. (Clássicos IPRI; v. 3).

<sup>15</sup> V. I. Lenin. “Reunión de Militantes de la organización del PC (b) R de Moscú”. In *Obras Completas XXXIV* (Octubre de 1920-mazo de 1921), Madrid, Akal Editor, Ediciones de Cultura Popular, 1978, pp. 163-164.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p.164.

e, até mesmo, “numa verdadeira e própria guerra<sup>17</sup>”. Esta *concessão* não deveria durar indefinidamente e, para o chefe bolchevista: “enquanto subsistisse o capitalismo e o socialismo, estes não poderiam viver em paz: ou um ou outro terá ao final a vitória; o réquiem será cantado no fim pela república soviética ou, ao invés disto, pelo capitalismo mundial”. Este era o núcleo do tema da inevitabilidade da guerra que Lenin desenvolveu em um discurso posterior, também dedicado ao problema das concessões: se era verdade, segundo a celebre formulação de Clausewitz de que a guerra contemporânea consistia na “continuação da política em tempo de paz”, a fórmula invertida era verdadeira também, para Lenin, inserindo a política na continuação da guerra “em outra forma e com outros meios”. Esta perspectiva de conflito se aplicava não apenas às relações entre socialismo e capitalismo, mas também às relações entre os próprios Estados Imperiais. Os dissensos que contrapunham estes atores/sujeitos não eram diferenças ocasionais, internas aos partidos por exemplo, mas divergências profundas e não elimináveis de interesses econômicos entre os Impérios e potências na política internacional, localizadas no terreno da propriedade privada da terra e do capital as quais conduziriam a uma linha de disputas permanentes, tornando estereis todas as tentativas de conjugar forças contra o poder soviético. Com base nestas convicções, Lenin considerava “inevitável” uma guerra entre os Estados Unidos e o Japão pelo domínio do Pacífico e, de modo mais geral, identificava na existência das contradições inter-imperialistas, a única garantia de paz para a União Soviética.

As contradições manifestadas por ocasião do debate sobre as concessões se tornaram ainda mais explícitas quando a ideia de uma conferência econômica internacional, há muito cogitada, se materializou e a Rússia soviética foi convidada a participar. A troca de correspondências entre Lenin e o comissário dos negócios estrangeiros, o diplomata Georgij Vasil’evic Cicerin durante a conferência econômica de Genova, oferece um testemunho bastante persuasivo acerca do desenvolvimento do pensamento do líder da revolução. Em carta a G. V. Cicerin de 14 de março de 1922, Lenin além de comentar o “programa pacifista” do comissário que incluía medidas consideradas tradicionais como, o desarmamento, o arbitramento obrigatório e um plano de cooperação econômica internacional, procurou lembrar também do programa da III internacional e de considerar “nosso dever” enquanto comunistas, mas também

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 172.

“comerciantes”, o apoio aos pacifistas do “outro campo”, isto é, o apoio aos burgueses, de modo a contribuir para a desagregação mais ampla do inimigo. Por outro lado, numa reunião do partido de 6 de março de 1922, Lenin expressou abertamente suas reservas e o seu ceticismo acerca da possibilidade da cooperação internacional sob a égide do pacifismo: “a superestrutura dos colóquios políticos de todos os gêneros, de suposições e de projetos” dos quais nos ocuparam tanto em Genova era justamente uma “superestrutura” e, conseqüentemente, precisava “entender que se tratava somente de uma superestrutura com muita frequência, artificialmente construída, inventada, edificada por quem tem interesse de assim proceder<sup>18</sup>”

Os especialistas em história soviética, particularmente em história da política externa soviética, discutiram muito em suas análises se o termo *sozitel'stvo* (convivência), utilizado frequentemente por Lenin foi mais ou, menos equivalente ao termo *sosuscestovanie* (coexistência). Propomos considerar esta questão, por enquanto, pouco relevante e atribuir maior atenção a concepção política de Lenin que pareceu partir da consciência da necessidade inicial de garantir ao próprio país um período de “respiro” em vista de uma inevitável prova futura que, mais cedo mais tarde, este seria constringido à enfrentar. O líder soviético concebeu esta “coabitação” ou, esta “coexistência” essencialmente como uma trégua (*peredyska*), mesmo que somente uma “trégua provisória”. Os pesquisadores que examinaram os escritos de Lenin deste período e adquiriram familiaridade com os seus pronunciamentos sabem hoje da frequência e, mesmo da intensidade do uso do termo *peredyska*.

Já foi observado também que o conceito de trégua encontrado nos escritos de Lenin entre 1920 e 1922 tem um sentido diverso e de maior longo prazo em comparação ao que motivou o tratado de Brest-Litovsk em 1918. Uma coisa é uma trégua em situação de guerra conduzida entre socialismo e capitalismo como ocorreu ou, se supôs ter ocorrido no início de 1918 e durante a guerra civil; outra coisa é uma trégua em situação de guerra de posição e de estabilização tanto nas relações internas quanto nas relações internacionais. Neste último âmbito, esta trégua deixou de ser uma necessidade momentânea, um instante de “respiro” no conflito ou,

---

<sup>18</sup> V. I. Lenin, “La Situación Internacional e interna de la Republica Sovietica. Discurso en la Sección del Grupo Comunista del congreso di toda a Rusia de metalúrgica”, in: Obras Completas XXXV (6 de marzo de 1922), Madrid, Akal Editor, Ediciones de Cultura Popular, 1978, p. 173.

até mesmo, um passo atrás necessário para o impulso de um grande salto adiante e se tornou, nas palavras do próprio Lenin em seu discurso de dezembro de 1920: “uma nova fase em que a nossa existência internacional na rede dos Estados capitalistas é um fato conquistado<sup>19</sup>”. O sentido de *trégua* para Lenin a partir de 1920, portanto, não era mais apenas de dilatação relativamente conjuntural, mas de uma “linha de atuação de longo período”.

As reflexões e redefinições iniciadas por Lenin em seus últimos anos de vida tenderam a abarcar os problemas relativos a inserção internacional da União Soviética e, conseqüentemente, os temas da guerra e da paz. O último escrito de Lenin, “*Mejor poco, pero mejor*” pode ser considerado um ponto de chegada destas (re)avaliações e, para determinados especialistas do pensamento do líder revolucionário este texto equívaleu a uma espécie de seu segundo testamento político. Embora haja neste escrito continuidade do discurso de que a política internacional esteja passando por um movimento rumo a revolução socialista mundial, o autor avalia, também, e de modo mais realista, que os Estados imperialistas conseguiram cindir o mundo em dois campos. Frente ao risco de isolamento da Rússia revolucionária e do Oriente, Lenin vislumbrava justamente em um período de *trégua* bastante longa, as chances de construção de uma sociedade civil no campo socialista. Quanto mais longa fosse uma *trégua*, maiores as chances de fortalecimento da sociedade soviética e de vitória sobre o seu rival. A *peredyska* deixava assim de ser uma necessidade momentânea, uma pausa no processo revolucionário para se transformar em uma necessidade, um objetivo a ser perseguido. *Peredyska* adquiriu assim uma conotação positiva e se tornou a condição necessária para a construção de uma nova sociedade e de uma nova civilização. A perspectiva nesta época de um conflito inevitável a longo prazo entre o Ocidente contra revolucionário, imperialista e o Oriente revolucionário, nacionalista impunha o desafio de uma resistência. A inevitabilidade da guerra no âmbito de uma visão bipolar das relações internacionais e uma concepção substancialmente unilinear da história permaneceu um ponto fechado para muitos bolchevista do PCURSS, mas Lenin deixou uma herança aos seus sucessores que compreendia a necessidade de revisão deste tipo de perspectiva.

---

<sup>19</sup> Lenin. “Informe del Comité Ejecutivo Central de Toda a Russia y del Consejo de Comissarios del Pueblo sobre la Política Exterior e Interna”. Obras Completas Tomo XXXIV, Ediciones de Cultura Popular, AKAL Editor, 1978.

Entre os que se empenharam, antes e depois da morte de Lenin, em um processo de revisão e reelaboração das relações internacionais da Rússia com o campo Ocidental pode-se destacar a figura do comissário Georgij Vasil'evic Cicerin<sup>20</sup> que foi um interlocutor relativamente dissonante do líder revolucionário por ocasião da Conferência de Genova e, ao qual atribui-se a paternidade da expressão “*coexistência pacífica*”. Estudos realizados sobre o pensamento deste diplomata registraram o seu interesse em relação aos problemas da interdependência política e econômica do mundo que emergiu da Grande Guerra de 1914-1918 e a sua influência da temática tradicional do pacifismo mutuo decorrente, talvez, de sua formação originária no regime czarista. Afinal as duas Conferências de Haia foram resultantes das iniciativas da diplomacia russa.

Neste ponto, vale a pena recordar as re(avaliações) também de Nicolaj I. Bucharin. Foi justamente este teórico do Partido que mais avançou na busca de uma abordagem diversa da posição tradicional bolchevista acerca dos problemas da paz e da guerra. A medida que a sua atuação e o seu pensamento político foram se desenvolvendo tornaram-se evidentes também as suas diferenças com o líder revolucionário, Lenin. Bucharin concebeu uma tendência mais acentuada para a “globalidade” da época: num mundo em que a interdependência parecia cada vez mais um fator dominante, todas as guerras, mesmo as guerras nacionais ou de libertação, traziam consigo os riscos de se degenerarem em um conflito de proporções mundiais. A revolução mundial se revelou irrealizável, o mundo não deixou de ser interdependente e a guerra mundial expressou uma carnificina, “uma nova catástrofe e um conflito imprevisível no que se refere a sua forma concreta.” Em 1923 Bucharin escreveu que “se a guerra se repetisse apenas pela metade a intensidade de 1914-1918, os resultados seriam de muito mais extermínios e devastações”. E continuou, “o dever dos bolchevistas era o de levantar a bandeira contra a guerra e unir todos os trabalhadores em torno desta bandeira<sup>21</sup>” .

Até este momento no debate do Partido e do *Comintern*, a expressão corrente tinha sido, “a luta contra a guerra”, entendida substancialmente como nova proposição da tática adotada pelos bolchevistas antes e durante a Grande Guerra de 1914-1918 com o objetivo político de transformar a guerra imperialista em uma guerra civil. Em comparação com a “luta

---

<sup>20</sup> Conferir: Lorenzo Cerimele “Germania e Russia da Genova a Rapallo. Storia dei due paria nell’Europa post-guerra” in: Euroopinione.it, 05/11/2014.

<sup>21</sup> Nikolai Bucharin. *Proletraskaya revolyutsya i kul'tura*. Moscow, Priboi, 1923.

contra a guerra”, a “luta pela paz” se distinguia e se diferenciava por defender e pressupor a convicção de que a prevenção de um “novo 1914” – expressão de uso recorrente também nos debates da III Internacional – era um objetivo a ser perseguido na condição que se realizasse a convergência e a colaboração de uma pluralidade de sujeitos políticos que exercessem uma pressão simultânea e coordenada sobre todos os governos. Como veio a baila a partir de estudos da década de 1980 – última década de Guerra Fria – esta palavra de ordem da “luta pela paz” esteve no centro das discussões dos *Plenum* (Reunião Plenária) de 1926 e 1927 e, Bucharin foi um dos seus defensores mais aguerridos<sup>22</sup>. Esta expressão, no entanto, não prevaleceu e o distanciamento de Bucharin da cúpula do Comintern confirmou definitivamente a sua derrota, interrompendo uma nova e promissora elaboração política.

No lugar da “luta pela paz”, prevaleceu a palavra de ordem da “luta contra a guerra” que aos poucos foi sendo identificada com a *estratégia de defesa da URSS* e como a única forma concreta possível de defesa da paz. Na prática, esta mudança significou não somente a renúncia da perspectiva de prevenção da guerra – com a sua outra face de fortalecimento do conceito da inevitabilidade da guerra -, mas também o retorno a um conceito mais restritivo da *peredyska*.

Durante o VII Congresso da Internacional Comunista, realizado em Moscou em agosto de 1935, a palavra de ordem efetiva que permaneceu foi a da defesa da União Soviética e, o objetivo político efetivamente perseguido era o da expansão de um conflito considerado como inevitável. Joseph Stalin concedeu uma entrevista ao jornalista norte americano Roy Howard em março de 1936, poucos meses após o VII Congresso, identificando como “causa principal” de uma guerra mundial que poderia estourar inesperadamente, não tanto o “fascismo”, que apareceu ocasionalmente em seu discurso, mas o “capitalismo” e nos seus fenômenos imperialistas e expansionistas, fatores que teriam originado, para boa parte do pensamento bolchevista original, a Grande Guerra de 1914-1918. Nesta ocasião, Stalin fez explícita referência ao conceito de “coexistência pacífica”, afirmando que “a democracia norte americana e o sistema soviético poderiam conviver pacificamente”.

Com a chegada da Guerra a partir de 1939, a conflagração foi utilizada por Stalin como forma de confirmar não apenas as suas análises

---

<sup>22</sup> Referência ao Capítulo de A. Di Biagio “L’ultima battaglia dell’oposizione”, in *Studi di Storia Sovietica*. Roma, Feltrinelli, 1981.

e suas previsões, mas também como reforço das posições por ele reduzidas ou simplificadas de Lenin. No seu discurso aos eleitores de 2 de fevereiro de 1946, Stalin afirmou que a Segunda Guerra Mundial não havia sido uma “cópia” da primeira, porque esta última adquiriu “desde o início o caráter de uma guerra antifascista” mesmo que tal reconhecimento precedesse a sua afirmação de que “a Guerra tinha explodido como resultado inevitável das forças econômicas e políticas mundiais na base do capitalismo monopolista contemporâneo” e da divisão deste sistema “em dois campos adversos”. No texto de Stalin, “*Problemas econômicos do socialismo da URSS*<sup>23</sup>”, a alusão ao caráter “antifascista” da guerra foi deixada de lado e, mantida apenas a afirmação de que a Segunda Guerra Mundial foi gerada pela “crise geral do sistema capitalista mundial”. O autor tentou inclusive precisar com particular ênfase que este segundo grande conflito “não começou com uma guerra contra a URSS, mas com a guerra entre os países capitalistas<sup>24</sup>”.

Da experiência da segunda guerra mundial, Stalin não se limitou a destacar apenas uma confirmação da correção de sua linha de atuação política, mas reivindicou também a lição e uma norma válida para o futuro e, ainda, a conclusão de que as teses de Lenin, que “se revelaram corretas no passado”, conservavam toda a sua validade, mesmo nas situações determinadas após o fim do segundo conflito mundial do século XX. Como já foi observado em muitos estudos sobre a história da política externa soviética deste período, um dos pontos de maior relevo da última intervenção escrita por Stalin foi a polêmica em relação as posições dos demais membros e interlocutores do Partido que defendiam a tese da *evitabilidade* de um novo conflito, motivada pelas transformações e inovações que a experiência da Segunda Guerra havia introduzido no sistema político e econômico mundial no sentido de uma maior interdependência.

Na avaliação de Stalin, o mundo do Pós-Guerra não indicava mudanças substanciais em relação ao “entre-guerras” ou, aos “Vinte Anos de Crise”, exceto o aumento do prestígio internacional da URSS. Em sua perspectiva, as contradições imperialistas tinham se tornado muito mais agudas ao ponto de considerar “a desagregação do mercado único e universal como o resultado mais importante da segunda

---

<sup>23</sup> Joseph Stalin. *Problemas Econômicos do Socialismo na URSS*. RJ, Editorial Vitória, 1953.

<sup>24</sup> Joseph Stalin. *Problemas Econômicos do Socialismo na URSS*. RJ, Editorial Vitória, 1953, p. 42.

guerra mundial<sup>25</sup>”. Para Stalin, a guerra aprofundou a crise geral do sistema capitalista mundial e a divisão do mundo em dois campos não representava mais uma desvantagem, como avaliara Lenin em seu tempo. A “ruptura do mercado único e universal e a formação de dois mercados mundiais, paralelos e opostos” devia ser considerada como uma conquista e, a possibilidade de uma “repartição periódica das matérias primas e dos mercados de consumo”, que “talvez” evitasse uma “catástrofe bélica”, algo irrealizável nas condições da época. Em tal contexto conceitual, a guerra se tornava mais do que nunca “inevitável” e ganhava força a tese de que para “eliminar a inevitabilidade da guerra era necessário destruir o imperialismo<sup>26</sup>”.

A única inovação introduzida por Stalin em relação a doutrina tradicional foi representada pela observação específica de que a inevitabilidade das guerras (no plural) dizia respeito, antes de tudo, as guerras entre países capitalistas cujos contrastes “se revelaram, já no período da Segunda Guerra, mais fortes do que o contraste entre o campo do capitalismo e o campo do socialismo<sup>27</sup>”. Foi a partir destes pressupostos que Stalin lançou a ideia da coexistência pacífica que apareceu, como vimos, na entrevista concedida ao jornalista norte americano Roy Howard em 1936. Em 1947, Stalin concedeu uma entrevista ao jornalista norte americano Stassen, atribuindo a paternidade da expressão, “coexistência pacífica” a Lenin. “Ele”, segundo afirmação enfática de Stalin, “foi o primeiro que expressou a ideia da colaboração de dois sistemas diferentes” e “Lenin é o nosso maestro” do qual “como convém aos discípulos, “nunca nos distanciamos e não nos distanciaremos jamais<sup>28</sup>”.

A concepção de Stalin da “coexistência pacífica” se revelou, entretanto, bastante restritiva, não somente porque a coexistência continuava a ser percebida como uma trégua cuja duração, mesmo se de longo período, dependia das dificilmente previsíveis complicações das rivalidades internacionais, mas também e, principalmente, porque a esta coexistência se mostrava estranha a qualquer elemento de afinidade política. Para Stalin, a coexistência pacífica mantinha-se essencialmente confinada a esfera diplomático-militar, não implicando em nenhum grau

---

<sup>25</sup> Joseph Stalin. *Problemas Econômicos do Socialismo na URSS*. RJ, Editorial Vitória, 1953, p. 50.

<sup>26</sup> Joseph V. Stalin. *Problemas econômicos do socialismo na URSS*. Editorial Vitória, Rio de Janeiro, 1953.

<sup>27</sup> Joseph V. Stalin. *Ibidem*, p. 51.

<sup>28</sup> Joseph V. Stalin. *Problemi della pace*. Roma, Feltrinelli, 1953, pp. 7 a 9.

de afinidade política entre os Estados *coexistentes* e, muito menos, previa a possibilidade de sua transformação em colaboração ou cooperação política. “O atual movimento pela paz entendido como movimento para manter a paz [...] levará a esconjurarmos uma guerra determinada, a postergá-la por um certo tempo, a manter por um certo tempo uma paz determinada”, mas “isto não basta para eliminar a inevitabilidade das guerras entre países capitalistas<sup>29</sup>”

A coexistência pacífica assim concebida se configurou como uma teoria da separação; separação política entre dois sistemas contrapostos e, também, separação econômica entre dois mercados contrapostos. Coexistência como a teoria de um isolacionismo soviético desconfiado e suspeito em direção a tudo que era estrangeiro e, uma projeção em direção ao exterior da mesma desconfiança e suspeita que, para Stalin, constituía a regra de governo, o pressuposto do uso da violência e do terror de massa.

O “degelo” que se seguiu a morte de Stalin em 1953 abriu caminho para um conjunto de reflexões políticas e teóricas que alcançaram também, obviamente, o conceito de coexistência pacífica. Este debate se realizou por intermédio de diferentes artigos no *Pravda*, no *Kommunist* e em discursos no *Soviet* supremo a partir de abril de 1953 entre A. Nikonov, Malenkov e Evgeni Varga<sup>30</sup>. Destaca-se aqui a intervenção de E. Varga que foi o principal alvo polêmico do último texto escrito por Stalin, retomando o argumento de que uma eventual terceira guerra mundial constituiria não apenas uma ameaça para o sistema capitalista, mas uma ameaça de existência para toda a humanidade. E. Varga não se limitou apenas a esta constatação, explorando também a proposição de que a coexistência pacífica deixara de ser somente uma possibilidade e tornara-se efetivamente necessária para o desenvolvimento de uma verdadeira e própria colaboração a nível internacional, voltada, em primeiro lugar, a favorecer o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

A crise política aberta no grupo dirigente soviético após a morte de Stalin encontrou seu ponto de coagulação no XX Congresso do PCURSS, realizado em 1956. Pelo que vimos até o presente momento, o Relatório de Krushev pareceu uma tentativa de fazer uma pausa e

---

<sup>29</sup> Joseph V. Stalin. Problemas econômicos do socialismo na URSS. Editorial Vitória, Rio de Janeiro, 1953, pp. 50, 51.

<sup>30</sup> Evgeni Varga foi economista soviético russo, proveniente da Hungria e dirigente da terceira internacional comunista.

encontrar um equilíbrio. Esta intervenção representou também um ponto de partida de um processo de redefinições e revisão que abrangeu todo o período de Krushev. Como se viu também neste estudo, o ponto mais controverso do debate político nos anos de 1954-55 foi o da natureza e das consequências de um conflito nuclear. Após Krushev ter afirmado no Relatório que não poderia existir alternativa entre a coexistência pacífica e a “guerra mais devastadora da história” e, conseqüentemente, “não existir uma terceira via”, o novo Secretário mantinha aberta uma saída de segurança em direção a tradição, observando que “na eventualidade dos capitalistas *ousarem* desencadear uma guerra, estes teriam uma *respuesta enérgica*”. Estas oscilações que fizeram parte do documento final do XX Congresso não estiveram isentas de componentes de ambigüidade. A inovação de Krushev, entretanto, na tribuna do Congresso foi a afirmação de que as guerras não eram fatalmente inevitáveis. “Existem hoje”, como observou o Secretário, “potentes forças sociais e políticas que dispõem de meios notáveis para impedir que os capitalistas desencadeiem a guerra e, se estes ousarem a promovê-la, daremos uma resposta enérgica<sup>31</sup>”. Deste modo, Krushev contradizia explicitamente a tese de Stalin em *Problemas económicos do socialismo*. Stalin fez referência também a “potentes forças populares” que poderiam se opor a guerra, mas com o intuito de extrair desta afirmação a conclusão oposta de que não seriam capazes de prevenir a eclosão de um conflito. Sobre este tema, Stalin se apoiava na tese de Lenin de que o “imperialismo gerava inevitavelmente a guerra” e Krushev não podia pressionar tal controvérsia de modo a por em discussão a autoridade do fundador do Estado soviético. O novo Secretário do Partido manteve a tese de Lenin de que “enquanto existisse o imperialismo subsistiria também a base econômica da guerra”. Ao mesmo tempo, esta expressão “base econômica” se coligava a uma afirmação precedente de Krushev de que “a guerra não constituía um fenômeno exclusivamente econômico”. Mesmo que distanciada da tese de Stalin, a enunciação de Krushev no XX Congresso parece manter elementos de ambigüidade e de impasse. Na resolução final do Congresso a fórmula, “a não inevitabilidade da guerra” trazia consigo as contradições da necessidade de uma expressão com dupla negação.

O instrumento principal para perseguir “a não inevitabilidade da guerra” foi, obviamente, a coexistência pacífica que, no XX Congresso

---

<sup>31</sup> N. Krustchev. Informe Secreto al XX Congreso del PCUS. 25 de febrero 1956. <https://www.marxists.org/espanol/khrushchev/1956/febrero25.htm>

entrou definitivamente no léxico oficial com a dignidade de um verdadeiro e próprio postulado. A *coexistência* constituiu a linha geral da política externa soviética e o seu princípio fundamental. Mas afinal, no que consistiu, de fato, a coexistência pacífica? Enquanto “linha geral” e “necessidade objetiva”, o que diferenciou essa coexistência pacífica da velha tradição da *peredyska*?

Em primeiro lugar, quais foram os sujeitos da coexistência pacífica? No Relatório do XX Congresso, Krushev reconstituiu um panorama da situação internacional onde tudo se resolvia na contraposição entre os dois campos e os dois mercados. Embora o conteúdo complexo tenha permanecido na caracterização dos “dois sistemas econômicos mundiais”, a atenção do documento se dirigia também para o “grupo numeroso de Estados com populações de centenas de milhões de homens que operavam ativamente contra a guerra” e que se posicionavam fora dos blocos na política internacional. Krushev citava a Índia e a Birmânia que, como vimos, ele havia visitado antes do XX Congresso. Sobre a China, o princípio da coexistência pacífica tinha se tornado “uma das pedras angulares desta política externa”. Neste contexto, Krushev fez referência explícita aos cinco pontos propostos pela China e pela Índia, inseridos na Conferência de Bandung, indicando esses pontos como a melhor forma de relações recíprocas entre Estados baseados em sistemas diversos”, chegando a comemorar o fato de que estes países poderiam se tornar a base das relações internacionais entre os Estados em toda parte do mundo”. Estas afirmações parecem expressar uma concepção da coexistência pacífica como uma regra, um código de comportamento para todos e, portanto, concernente não apenas as relações entre os dois blocos, mas também as relações no interior dos próprios blocos: assim, todos os Estados podiam ser sujeitos da coexistência pacífica e esta política resultaria de uma soma de esforços convergentes e, necessariamente, de configuração multipolar. Mais concretamente, a referência à Conferência de Bandung implicava em um reconhecimento do papel desempenhado pelos países não alinhados com a finalidade de manutenção e de consolidação da paz e, conseqüentemente, de uma visão mais articulada das relações internacionais.

A afirmação de Krushev sobre Bandung foi retomada no documento final do XX Congresso, mas de modo prudente. A referência à Conferência dos não alinhados se limitou a “notáveis princípios de relações internacionais”, coincidindo com os de Bandung. Todavia, esta citação se transformou em uma referência isolada. Em todos os documentos

sucessivos, a coexistência pacífica foi concebida essencialmente como uma relação bipolar entre os dois campos ou os dois sistemas com a consequência implícita de que no interior dos dois campos ou sistemas valeriam outras regras. Deste modo, o conceito da coexistência pacífica como regra para todos e construção coletiva se esvaziava e se consolidava, de modo crescente, as relações associadas exclusivamente “as duas principais potências do mundo”<sup>32</sup> E desde o momento que o imperialismo continuava a ser definido como “a única causa da guerra”, o único sujeito da coexistência pacífica era a URSS. A “zona de paz” citada por Krushev no XX Congresso que, compreendia os signatários do documento de Bandung, era mantida como uma imensa retaguarda levada a gravitar em direção a paz soviética.

Associado ao tema dos sujeitos da coexistência pacífica encontra-se o problema do conteúdo deste conceito e, até mesmo, de sua própria definição. Descobrimos também muitas oscilações e ambiguidades nesta investigação. A definição contida no programa aprovado no XX Congresso foi constituída por uma referencia elencada dos cinco pontos da Conferência de Bandung. Na realidade se tratava de uma referencia não muito exata: a coexistência pacífica foi somente um dos cinco pontos de Bandung, mais precisamente, o quinto ponto e com pouco relevo no documento. Muito mais relevante foi o fato de que no XXII Congresso esta definição sofreu significativas modificações como, por exemplo, a retirada da referencia à Bandung enquanto os outros pontos foram igualmente modificados. Enquanto o primeiro ponto, *respeito mutuo, o terceiro ponto, não intervenção nos assuntos internos, e o quarto, iguais vantagens reciprocas*, permaneceram inalterados, o segundo ponto, não agressão, foi substituído pelo principio da “*renuncia da guerra como meio de decisões de questões controversias entre Estados e suas soluções mediante o mecanismo das negociações*”. Por fim, o quinto ponto, *a coexistência pacífica*, foi substituído pela formulação, “*desenvolvimento da colaboração econômica e cultural com base na plena igualdade e da vantagem reciproca*”<sup>33</sup>

Poderíamos continuar a explorar esta árida proza de documentos oficiais, mas não nos parece útil porque tal linha de análise tem confirmado as impressões de incerteza e a ausência de uma definição precisa. Uma

---

<sup>32</sup> Nikita Krushev. La politica dell' Unione Sovietica. Rapporto al XX Congresso del Pcus. Roma, Feltrinelli, 1956, p. 55.

<sup>33</sup> Nikita Krushev. La politica dell' Unione Sovietica. Rapporto al XX Congresso del Pcus. Roma, Feltrinelli, 1956, p. 240.

alternativa escolhida foi a de explorar o problema pelo lado negativo, ou seja, mediante o que a coexistência pacífica não é. Por este caminho, verificou-se um ponto bastante claro: a coexistência pacífica não penetrou no terreno da ideologia e foi por isto incompatível como toda concessão nesta esfera. A primeira formulação deste conceito foi expressa no *Plenum* de janeiro de 1960 e foi reafirmada em muitas outras ocasiões. No programa aprovado no XXII Congresso, a coexistência pacífica foi referendada como uma “forma específica da luta de classes”. Da incompatibilidade entre doutrina comunista e ideologia capitalista, Kruschew havia se convencido do que ele afirmara explicitamente em suas memórias: “A coexistência pacífica é possível entre diferentes sistemas de governo, mas não entre diferentes ideologias<sup>34</sup>”

Uma concessão ideológica implicaria em evidente limitação da possibilidade de que a coexistência pacífica se desenvolvesse em cooperação política com governos ou com movimentos políticos e sociais que não partilhassem com os soviéticos de uma plena homogeneidade de ideias. A ideia de uma convergência assinalada pelo VII Congresso, como vimos anteriormente, não foi retomada e a expressão “luta pela paz” que encontramos frequentemente nos documentos oficiais do período de Kruschew apareceu, porém, sem a devida potência e de modo genérico. Em outras palavras, a coexistência pacífica permanecia, predominantemente, confinada à esfera diplomático-militar mais do que ao âmbito econômico e, deste modo, esta política teve como sujeito os Estados, os governos e, em primeiro lugar, obviamente, o governo soviético.

O período de Kruschew registrou, podemos afirmar, inovações de relevo na política de coexistência, mas tais inovações foram inscritas em um sistema de coordenadas tradicionais. Permaneceu a concepção da história como um processo unilinear que deveria se concluir inevitavelmente com a afirmação em escala mundial de um sistema de organização social superior. E permaneceu, também, substancialmente intacta a concepção da guerra como continuação da política por outros meios.

A fase sucessiva de Leonid Ilitch Brejnev foi caracterizada por uma nítida queda do tom reformista da política soviética em relação ao período de Kruschew. No que concerne a coexistência pacífica, as referências se tornaram cada vez mais raras e protocolares, sendo acentuado o seu caráter predominantemente bipolar. A coexistência se instaurou de modo exclusivo entre os dois sistemas e não foi aplicada nem, às relações

---

<sup>34</sup> Kruschew, Nikita. Memórias. RJ, Editora Artenova, vol. 2, 1971, p. 539.

internas nem, às relações de terceiros Estados. Brejnev adotou a concepção da luta entre os dois sistemas e suas respectivas visões de mundo que haviam se enraizado na história e uma determinada integração entre os dois sistemas era, para o novo secretário, simplesmente impossível. De acordo com esta premissa, a coexistência pacífica foi definida, retomando a fórmula do XXII Congresso: “uma forma específica de luta de classe entre socialismo e capitalismo na arena internacional”. Um elemento de novidade foi representado pela afirmação de que a política de coexistência pacífica era um “compromisso no sentido de que estava baseada na busca de uma razoável equilíbrio de interesses e sobre acordos reciprocamente aceitáveis”. A coexistência pacífica tendeu portanto, a se identificar nesta fase com a “distensão”. Quando consultamos os documentos oficiais dos Congressos e do *Plenum* notamos que as duas expressões apareceram frequentemente associadas e muitas vezes até mesmo equivalentes.

## WE HAVE TO LEARN TO THINK IN A NEW WAY

Nosso interesse para concluir temporariamente este estudo encontra-se, no entanto, na nova concepção de coexistência pacífica que a doutrina oficial do regime não foi capaz de produzir e que nasceu do que poderíamos chamar de “cultura do dissenso”. O seu manifesto foi escrito por Andrej Dmitrievič Sacharov, *Progresso, coexistência e liberdade intelectual* de junho de 1968<sup>35</sup>. A intervenção de A. Sacharov no debate sobre coexistência pacífica foi, efetivamente, polêmica em relação a concepção oficial, a começar pelo questionamento do pressuposto principal do governo soviético: a perspectiva bipolar do mundo. O autor afirmara logo no início de seu manifesto: “a desunião da humanidade é para a própria humanidade uma ameaça de destruição<sup>36</sup>” O que nos parece essencial no pensamento de Sacharov foi a sua concepção de não interpretar a história e o desenvolvimento do socialismo como processos paralelos ou separados em relação a história da humanidade no seu conjunto, mas ao contrário, como parte integrante e integrada deste complexo. “Sem o socialismo”, escreveu A. Sacharov, “a praticidade burguesa e o princípio

---

<sup>35</sup> Andrej Sacharov. *Progresso, coexistência e liberdade intelectual*. Lisboa, Ed. Don Quixote, 1976.

<sup>36</sup> Andrej Sacharov. *Progresso, coexistência e liberdade intelectual*. Lisboa, Ed. Don Quixote, 1976, p.57.

egoístico da propriedade privada geraram ‘o povo do abismo<sup>37</sup>’, descrito em um livro famoso de Jack London e, antes deste autor, referendado por Engels. Para o físico soviético, somente a concorrência com o socialismo, a pressão da classe operária tornaram possível o progresso social do século XX, tanto quanto o sucessivo e inevitável processo de aproximação dos dois sistemas. “Somente o socialismo elevou o significado do trabalho a altura de um empreendimento moral. Sem o socialismo, o egoísmo nacional gerou a opressão colonial, o nazismo e o racismo”. Naturalmente a proposição inversa, para A. Sacharov era verdadeira também, ou seja: “sem liberdade intelectual”, considerada pelo autor indispensável e, sem a liberdade de circulação das ideias, o progresso social do século XX e o próprio socialismo não se realizariam.

O que A. Sacharov contestou não foram, portanto, as ideologias e seus papéis na história, mas a “predicação da incompatibilidade entre as ideologias e as nações do mundo<sup>38</sup>”. Se quiséssemos empregar os termos que o autor adotou, a proposta seria: “uma abordagem internacional verdadeiramente humana”, o único sujeito da história para este físico soviético era o gênero humano em seu conjunto.

Sacharov não deixou claro nesta sua primeira intervenção publicada se este processo de convergência podia ser interpretado como uma predisposição inevitável da revolução técnico científica e do desenvolvimento das forças produtivas ou, se estivesse fundamentado na esperança de existir “um interesse mundial para superar a desunião” ou ainda, como pareceu mais provável, se tivesse apoiado nas duas coisas ao mesmo tempo. Por conta destas possibilidades ele escreveu sobre “uma abordagem científico-democrática para a política, para a economia e para a cultura”. Os acontecimentos e as perseguições sofridas podem ter influenciado estas ambiguidades e a orientação de suas atividades em sentido crescentemente democrático.

No texto de 1968, a “coexistência” que se inscreve no título do pequeno libreto de A. Sacharov foi um conceito radicalmente diferente em relação as múltiplas versões e variantes que exploramos até o presente momento. Esta “coexistência” não se alinhava, nem, com a ideia de “separação” de Stalin nem, com o sentido de *peredyska* de Lenin. Não era também a “*deterrance* - distensão” das décadas de 1960 e 1970 ou, para

---

<sup>37</sup> Jack London. O Povo do Abismo: fome e miséria do coração do Império Britânico. Uma reportagem do início do século XX. SP, Fundação Perseu Abramo, 2004.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 92.

adotar as expressões do próprio autor, o “método tradicional de uma política externa que se pode definir ‘empírico conjuntural’” que consistiu na “melhoria máxima das próprias posições” e no “máximo detrimento das forças opostas”. Este método seria válido se a política fosse um jogo somente de dois em um mundo bipolar, mas a recusa desta bipolaridade, como procuramos demonstrar, foi o ponto de partida do pensamento de Sacharov.

Talvez entre as várias definições de coexistência que identificamos a que mais se aproxima das de A. Sacharov tenha sido a noção de “emulação” lançada por Krushev no XX Congresso a qual, o físico soviético definiu como “corajosa” e, expressão de uma “competição pacífica”. A “possibilidade do capitalismo, se não conduzido de modo cego, não necessariamente ser estrangido a se lançar em uma aventura militar” foi também uma concepção de coexistência do período de Krushev, retomada e desenvolvida por Sacharov. Conforme o autor, “o sistema capitalista e o sistema comunista dispõem da possibilidade de se desenvolverem por um longo período atingindo reciprocamente os elementos positivos de um e do outro e se aproximando de fato em aspectos essenciais”. As diferenças entre Sacharov e Krushev estavam no fato de que os aspectos positivos da “reciprocidade” e da “coexistência” eram privilegiados em relação aos da “conflitualidade”, mas a principal inovação encontrava-se no deslocamento de uma perspectiva que chamamos de unilinear da história da vitória de uma sistema sobre o outro, substituída pela abordagem de uma progressiva aproximação dos dois modelos.

A avaliação de Sacharov da coexistência vai além da concepção meramente atualizada ou desenvolvida da “emulação” e da “competição” de Krushev. A ideia chave do manifesto de 1968 foi bem mais ampla e compreensiva de um “aprofundamento da coexistência pacífica até o nível de colaboração, de uma coexistência cada vez mais aprofundada e da colaboração entre os dois sistemas e as duas esferas. Ou ainda mais, de uma cooperação efetivamente universal<sup>39</sup>” .

Concebida desta forma, a coexistência pacífica deixava de ser uma política confinada a esfera diplomático-militar. O objetivo prioritário de Sacharov foi o de prevenir um conflito nuclear que constituía uma ameaça para a própria existência da civilização e que tornava superada a doutrina clausewitziana e leninista da guerra. Todavia, se este objetivo foi prioritário para o físico soviético o mesmo não o considerou suficiente ou satisfatório.

---

<sup>39</sup> Andrej Sacharov. Progresso, coexistência e liberdade intelectual. Lisboa, Ed. Don Quixote, 1976, p. 58.

Era necessário para Sacharov não apenas criar limitações para prevenir a guerra, mas promover esforços máximos no sentido de eliminar as suas causas. No ano de 1968, os temas da preservação ambiental e da luta contra a fome não tinham adquirido ainda a expressão na agenda de política internacional como na conjuntura contemporânea e, no entanto, os textos de Sacharov já dedicavam um espaço significativo para estas questões. Foi com base em uma avaliação complexa e articulada sobre o estado da humanidade que o autor elaborou na segunda parte de seu livro *Progresso, Coexistência e Liberdade Intelectual*, intitulada “As bases da esperança”, um plano dividido em etapas sucessivas o qual deveria culminar com a criação de um governo mundial no fim do segundo milênio<sup>40</sup>. Embora tal formulação possa parecer uma abstração e uma ingenuidade como outras manifestações anteriores, reconhecidas pelo próprio Sacharov, esta referencia não esteve dissociada do debate político interno soviético. A ideia de um “governo mundial” já havia sido proposta por Bertrand Russell e por Albert Einstein em uma série de textos e declarações públicas no imediato pós-Segunda Guerra do século passado. Em um de seus textos, Einstein se dirigiu, direta e explicitamente, ao governo soviético, exprimindo a sua simpatia pela URSS e, solicitando o interesse pela sua proposta<sup>41</sup>. Zdanov foi o encarregado de responder ao físico alemão por intermédio do relatório da reunião constitutiva do Cominform em setembro de 1947. Neste documento, o Segundo Secretario Geral do PCUS responde a Einstein, rejeitando a ideia de um “governo mundial” e, definindo tal proposta como um ataque ao principio de soberania nacional e “um meio de pressão com o objetivo de desarmar ideologicamente os povos que defendem a sua independência das investidas do imperialismo americano”. Zdanov fez referencia aos “intelectuais burgueses” que se prestavam ao papel de pregadores, no entanto, com conteúdos de “sonhadores e pacifistas<sup>42</sup>”. Após algumas semanas, no dia 26 de novembro de 1947, a revista soviética *Novoe Vremja* publicou uma carta assinada por quatro acadêmicos soviéticos que, embora rendendo homenagem a honestidade intelectual de Einstein, ressoaram de modo menos ríspido os argumentos de Zdanov. Neste período, Sacharov trabalhava na construção da bomba

---

<sup>40</sup> Andrej Sacharov. *Progresso, coexistência e liberdade intelectual*. Lisboa, Ed. Don Quixote, 1976, p. 96.

<sup>41</sup> Albert Einstein. *Como Vejo o Mundo*. RJ, Nova Fronteira, 1998 e Bertrand Russell, *Autobiografia de Bertrand Russell*, RJ, Civilização Brasileira, 1972.

<sup>42</sup> Andrei Zdanov. *Politica e Ideologia*. Roma, Edizioni Rinascita, 1949, p. 45.

atômica soviética e não nutria nenhuma dúvida de que a criação desta superarma teria uma importância vital para o regime. Deste modo, após anos de distancia, a reflexão sobre os problemas da paz e da humanidade que Sacharov havia iniciado, depois da morte de Stalin e do XX Congresso do PCUS, alcançou pleno amadurecimento e o autor, de pai da bomba atômica soviética se transformara em um dissidente político do regime, propugnando a ideia de um governo mundial.

O ambiente científico e acadêmico doméstico soviético foi o mais receptivo aos estímulos externos e procurou dialogar com as ideias de autores como Bertrand Russell e Alfred Einstein. Um exemplo desta predisposição foi o artigo publicado em 1977 pelo acadêmico Markov na revista soviética *Voprosy Filosofii* com o título “Aprendemos a pensar de um modo novo?” que ressoava literalmente uma passagem do manifesto de Einstein e Russell de 1955, “we have to learn to think in a new way”. A resposta que Markov elaborou para a indagação proposta no título de seu artigo foi substancialmente negativa. Havia o reconhecimento de progressos realizados em vários campos e a lembrança dos acordos de Helsinki, do aparente fim da guerra fria e do advento da distensão, mas ao mesmo tempo, o autor sublinhava que no setor decisivo da corrida armamentista nenhum progresso tinha sido efetivamente implementado. Ao contrario, a corrida pelos armamentos continuava e em um ritmo cada vez mais intenso. O pesadelo de um extermínio, possivelmente provocado por um erro humano, pairava de modo cada vez mais inelutável sobre a humanidade. Os homens não tinha aprendido, portanto, a pensar de um modo novo e não tinham dado ouvidos aos apelos de Russell e Einstein tais como, “lembrem-se de sua humanidade e esqueçam de todo o resto” (“remember your humanity and forget all the rest”). Markov propunha, por sua vez, a indagação, se era possível “esquecer todo o resto”, prescindir do pertencimento a uma nação, da própria condição social, das próprias convicções políticas e ideais? A resposta que ele forneceu a esta indagação angustiante foi a de que, se não era possível “esquecer todo o resto”, se não era possível em outros termos, se desvencilhar do peso da história e do passado era, entretanto, possível agir de modo que não se tornasse impeditivo o difícil caminho do movimento geral em direção a paz em uma estrada sinalizada com a seguinte orientação: “aqui passam os representantes do gênero humano”. Se não era possível “esquecer todo o resto”, algumas coisas deviam ser esquecidas: as infinitas variantes do *si vis pacem para bellum*, de Clausewitz ao equilíbrio do terror, o nacionalismo

que como nos ensinou a história do século XX foi uma doença repentina e epidêmica. Se algumas coisas velhas eram esquecidas, apareceram coisas novas que deviam ser incorporadas se houvesse o desejo verdadeiro de aprender a pensar de um modo novo. Antes de tudo, era necessário aprender a pensar em termos universais do gênero humano. Markov retomou a temática de Sacharov: era necessário transformar a paz em um conceito positivo, concebendo-a como um empreendimento coletivo da humanidade, entendida não apenas como prevenção da guerra, mas como um meio de remover as suas causas.

Se o sujeito da coexistência pacífica não pôde ser outro a não ser o gênero humano, esta política não podia ser concebida também diferente de um empreendimento coletivo onde todos seriam chamados para colaborar. Isto implicou, por sua vez, que ninguém podia reivindicar o seu monopólio e que pôde existir – e de fato existiram – diversas concepções de coexistência pacífica. Se os comunistas se convenceram que os progressos da distensão e da paz constituíram a premissa e a base para a vitória do socialismo em escala planetária, Willy Brandt na Alemanha esteve convencido de que a coexistência pacífica permitiria a transformação dos países socialistas em democracias ocidentais e San Tiago Dantas no Brasil apostou também na política de coexistência como a melhor estratégia para afirmar o modelo de democracia com reformas sociais no âmbito das relações interamericanas<sup>43</sup>. Trataram-se de perspectivas diversas, mas que tiveram em comum o pressuposto de que as disputas históricas entre os que sustentaram no passado o comunismo científico e seus opositores só poderiam ser resolvidas com base na coexistência pacífica.

A fase final e ao mesmo tempo de reformulação e reabertura deste processo foi a de Mikhail Gorbachev que desenvolveu o seguinte discurso e argumentação: “Uma tal colaboração é necessária para prevenir a catástrofe nuclear com a finalidade de que a civilização possa sobreviver. Esta colaboração ocorre para resolver juntos e no interesse de cada um outros problemas gerais, também, da humanidade que se agravam. A dialética real do desenvolvimento contemporâneo consiste na combinação entre competição dos dois sistemas e na crescente interdependência dos Estados da comunidade mundial. Justamente assim, mediante o choque

---

<sup>43</sup> Conferir o estudo anterior sobre a estratégia de coexistência pacífica apropriada por San Tiago Dantas no período da Política Externa Independente. Renato Petrocchi. “San Tiago Dantas: a Política Externa como instrumento de reforma social e de democracia”. Carta Internacional (USP), v. 10, p. 81-96, 2015.

entre os opostos, de modo difícil e, em certa medida por erros e acertos, se forma um mundo contraditório, mas interdependente, em boa parte integrado<sup>44</sup>

O conceito de coexistência implícito nestas afirmações aparece notavelmente diverso e novo em relação a todas as formulações oficiais precedentes: não apenas este conceito não se limita a esfera diplomático-militar, mas enquanto combinação dialética entre competição e interdependência e, enquanto síntese dos opostos este conceito deixa de ser uma escolha de um determinado Estado ou campo para se tornar uma tendência objetiva a qual todos podem e são chamados a colaborar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E TEMPORÁRIAS

É possível distinguir, à princípio, três acepções da expressão “coexistência pacífica”, formulação que ficou mais conhecida no período da Guerra Fria a partir do XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética em 1956 quando o então Secretário Geral do PCUS, Nikita Krushev anunciou esta nova linha de atuação para a política internacional da URSS. Estas três acepções da política de coexistência pacífica corresponderam, por sua vez, a três fases históricas distintas da União Soviética, cada uma caracterizada por um modo particular de conceber o posicionamento do Estado socialista e sua projeção enquanto superpotência no sistema mundial das relações internacionais.

A política de coexistência pode ser entendida, em primeiro lugar, enquanto uma espécie de “trégua”, um momento de expressão máxima da dialética estruturalmente conflituosa entre o país do socialismo e os Estados ditos imperialistas. Tratou-se de uma concepção da coexistência que teria adquirido forma após o fim da guerra civil soviética e se mantido substancialmente inalterada durante todas as três décadas stalinistas (1930, 1940 e 1950). Frente as variações da conjuntura política internacional existiram diferentes avaliações acerca da duração desta trégua, entendida, inicialmente, como uma configuração real da situação do socialismo soviético que se tornou, rapidamente, um objetivo a ser perseguido e adquiriu uma conotação positiva para a URSS. Todavia, esta configuração política permaneceu como uma situação provisória, uma espécie de suspensão do conflito e, se manteve associada a tese da inevitabilidade da guerra e a uma concepção do conflito armado, interestatal, na tradição

---

<sup>44</sup> Michail Gorbacëv. *Ogni cosa a suo tempo. Storia della mia vita*. Roma, Marsilio, 2013.

do general prussiano Carl von Clausewitz da guerra como continuação natural da política.

As grandes novidades do período sucessivo a morte de Stalin (1953) foram identificadas nas dificuldades de afirmação de uma visão do conflito nuclear como fator de destruição da civilização humana e no deslocamento da tese da inevitabilidade da guerra mediante a formulação de Krushev no XX Congresso do PCUS de deixar de conduzir o confronto entre os dois mundos - o socialista e o capitalista - como algo inevitável ou como uma fatalidade histórica. A nova política anunciada por Krushev em 1956, no entanto, não abandonou a tese da incompatibilidade ideológica entre os dois campos que, na verdade, limitava a própria possibilidade da coexistência cujo grande desafio era o de superar o âmbito das relações diplomático-militares e desenvolver linhas de cooperação política com governos ou com movimentos políticos e sociais que não partilhavam com a URSS uma plena homogeneidade no campo da ideias. Manteve-se com Krushev e os dirigentes soviéticos de então não apenas a concepção da incompatibilidade ideológica entre os dois campos, mas também, a convicção de que a melhor política para se garantir a paz seria a evolução das relações internacionais a favor do campo socialista. Esta herança do passado socialista se materializou com mais força no governo Brejnev se traduzindo em uma concepção mais marcadamente conflituosa da coexistência e no destaque para a necessidade da superioridade militar soviética. De modo ainda mais dramático foi atenuado no período Brejnev a preocupação expressa, inicialmente por Krushev da perspectiva de uma guerra nuclear como fim da civilização.

A terceira aceção da política de coexistência teria se originado fora da cultura oficial do regime soviético, nos circuitos do dissenso socialista por intermédio da reflexão de Andrei Sacharov e, mais tarde, adquirido articulação a partir do novo grupo de dirigentes que se reuniu em torno de Gorbachev. Esta nova aceção da coexistência parte do pressuposto de que o campo socialista não deveria mais ser considerado uma entidade paralela ou, contraposta ao resto do mundo, mas sim, uma parte integrante da humanidade, deslocando deste modo, a visão linear da história como um processo destinado a se concluir com a vitória de um sistema sobre o outro. No lugar desta visão tradicional ganha expressão a ideia de uma cooperação universal baseada na interdependência e na reciprocidade.

# THE PEACEFUL COEXISTENCE: STUDIES FOR THE HISTORY OF AN INTERNATIONALIST CONCEPT

## ABSTRACT

---

The aim of this article is to acknowledge and evaluate different historical conceptions of peaceful coexistence, as it was known in international politics since the XXth Congress of the Communist Party of USSR in 1956. The historical variations of this concept, linked with Soviet Union's foreign policy in a permanently basis, have given way to various appropriations in international level, in and out of the socialist world, both before and after the Cold War. This research is focused on the origins and transformations of a theoretical and political frame for the concept of peaceful coexistence within Brazilian foreign policy, especially during the so called Independent Foreign Policy, led by chancellor San Tiago Dantas, between September 1961 and July 1962 (which has been object of analysis in a paper published in 2015, <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/275/247>). In this present paper, however, the research focus on the variations of this polissemic historical concept within the foreign policy of the late USSR that have served as theoretical framework to Brazilian understanding of coexistence and on which its international politics was based from the 1960's onwards.

**Keywords:** Peaceful coexistence, history of concepts, foreign policy.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIAGIO, A. Di. "L'ultima battaglia dell'oposizione", in *Studi di Storia Sovietica*. Roma, Feltrinelli, 1981.

CARR, Edward Hallett. *La Revolución Russa: de Lenin a Stalin, 1917-1929*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.

COURTOIS, Stephane, WERTH, Nicolas, PANNÉ, Jean-Louis, PACZKOWSKI, Andrzej, BARTOSEK Karel, MARGOLIN, Jean-Louis. *O Livro Negro do Comunismo: crimes, terror e repressão*. RJ, Ed. Bertrand Brasil, 1999.

EINSTEIN, Albert. *Como Vejo o Mundo*. RJ, Nova Fronteira, 1998.

GORBACËV, Michail. *Ogni cosa a suo tempo. Storia della mia vita*. Roma, Marsilio, 2013.

GUERRA, Adriano. *Il Giorno che Chruscev parlò. Dal XX congresso alla rivolta ungherese*. Roma, Ed. Riuniti, 1986.

KEYNES, John Maynard. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KRUSCHEV, Nikita. *Memórias*. RJ, Editora Artenova, vol. 2, 1971.

KRUSCHEV, Nikita. *La politica dell'Unione Sovietica. Rapporto al XX Congresso del Pcus*. Roma, Feltrinelli, 1956.

KHRUSHECHEV on Stalin. *Special to the New York Times*, June, 5, 1956.

LENIN, V. I. *Obras Completas*. Madrid, Akal Editor, Ediciones de Cultura Popular, 1978.

LÉVESQUE, JACQUES. *La Russie et son ex-empire: Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2003.

LÉVESQUE, JACQUES. *L'URSS et sa politique internationale, de Lénine à Gorbatchev*, Paris, Armand Colin, 1988.

MEDVEDEV, Roy. *Khrushchev*, Blackwell, New York, Oxford, Doubleday, 1983.

PETROCCHI, Renato. "San Tiago Dantas: a Política Externa como instru-

mento de reforma social e de democracia". Carta Internacional (USP), v. 10, p. 81-96, 2015

RUSSELL, Bertrand, *Autobiografia de Bertrand Russell*, RJ, Civilização Brasileira, 1972.

SACHAROV, Andrej. *Progresso, coexistência e liberdade intelectual*. Lisboa, Ed. Dom Quixote, 1976.

SCHELL, Jonathan. *O Destino da Terra*. RJ, Ed. Record, 1982.

STALIN, Joseph V. *Problemas econômicos do socialismo na URSS*. Editorial Vitória, Rio de Janeiro, 1953.

STALIN, Joseph V. *Problemi della pace*. Roma, Feltrinelli, 1953.

ULAN, A. B. *Expansion and Coexistence: a History of Foreign Policy, 1917-1967*. London, 1968.

ZDANOV, Andrei. *Politica e Ideologia*. Roma, Edizioni Rinascita, 1949.

Recebido em: 30/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO SISTEMA EUROPEU DE COMBATE AO TERRORISMO

Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo<sup>1</sup>

Lisandra Ramos Duque Estrada<sup>2</sup>

## RESUMO

---

O presente artigo descreve e analisa a estrutura de cooperação contraterrorista criada pelos países europeus e ilustra o seu funcionamento por meio do Caso Bataclan. O terrorismo deixou de ser um problema exclusivamente nacional e passou a exigir respostas do Direito Internacional. A integração europeia conseguiu criar um sistema complexo que reúne características de mecanismos de cooperação jurisdicional em matéria penal e a existência de autoridades comuns, as quais facilitam esta cooperação. O sistema europeu de combate ao terrorismo conta com o auxílio da Europol e da Eurojust, que são órgãos de cooperação com vasta experiência no combate às criminalidades transnacionais graves, bem como é dotada de instrumentos como a Decisão Europeia de Investigação e o Mandado de Detenção Europeu que visam, primordialmente, a desburocratização dos mecanismos de cooperação, imprimindo celeridade às investigações e persecuções criminais. O Caso Bataclan demonstra o funcionamento deste sistema e evidencia a relevância de uma atuação conjunta e cooperativa para o combate ao terrorismo. Empregou-se, neste trabalho, o método indutivo e utilizou-se fontes primárias para o caso analisado e para as decisões oficiais.

**Palavra-Chave:** Terrorismo. Caso Bataclan. União Europeia.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro - RJ. Brasil  
E-mail borjesmacedo@hotmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro - RJ. Brasil  
E-mail lisandra.rde@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O terrorismo é uma ameaça que assola a comunidade internacional e há muito ultrapassou a esfera do Direito Penal dos Estados e se tornou uma questão de Direito Internacional. A reação aos atentados de 11 de setembro de 2001 foi tamanha que o terrorismo se transformou em motivo de ruptura da paz e da segurança internacionais. Os atos terroristas foram equiparados, nesse respeito, à agressão armada. No dia seguinte aos atentados, o Conselho de Segurança concedeu carta branca aos Estados Unidos, por provocação deste, com a RES/CSNU/1368/2001. Esta resolução qualifica os atentados de 11 de setembro, bem como qualquer ato de terrorismo internacional, como uma ameaça para a paz e segurança internacionais e ainda reconhece, de forma expressa, o direito de legítima defesa. O que se denominou de “guerra contra o terror” não foi simples metáfora. Para o Direito Internacional, os atentados terroristas de 11 de setembro implicaram mesmo atos de guerra.

Desde então, diversas organizações internacionais criaram sistemas, órgãos e mecanismos para a sua prevenção e/ou combate. Como não poderia deixar de acontecer, a integração regional e a consequente liberdade transfronteiriça entre os países-membros da União Europeia (bem como outras questões geopolíticas próprias da Europa) evidenciaram a necessidade de se articularem instrumentos capazes de possibilitar medidas mais eficazes. Em virtude da estreita integração entre os países europeus, estabeleceram-se institutos de cooperação internacional em matéria criminal, bem como autoridades comuns. Assim, criou-se um sistema híbrido, que apresenta tanto institutos de cooperação jurisdicional – solução típica de Direito Internacional Privado – como a existência de organismos comuns aos Estados membros – resposta mais característica do Direito Internacional Público. Ainda assim, cumpre salientar que estes órgãos comuns constituem o desenvolvimento natural dos mecanismos de cooperação jurisdicional, pois buscam facilitar a harmonização das instituições nacionais, em vez de propor uma padronização, como é próprio de autoridades comuns.

Foram criados órgãos como a Europol – agência de cooperação policial – e a Eurojust – órgão de cooperação judicial – que possuem vasta experiência no combate às criminalidades transnacionais graves, sendo certo que a luta contra o terrorismo é uma de suas principais prioridades. Complementarmente, foram desenvolvidos instrumentos de extrema

relevância para a cooperação entre os Estados-membros como a Decisão Europeia de Investigação e o Mandado de Detenção Europeu, que também serão vistos. Enquanto no Direito Internacional Geral, por muito tempo, procurou-se, pela via convencional e no seio do Conselho de Segurança, padronizar o combate e a prevenção ao terrorismo – e até mesmo buscou-se uniformizar o tratamento por meio de uma definição única de terrorismo –, na UE, este sistema de cooperação internacional criou medidas de prevenção e repressão mais eficazes, bem como possibilitou a diversidade de tratamento ao tema pelas legislações nacionais.

Portanto, o objetivo do presente artigo é oferecer uma análise descritiva do sistema europeu de combate ao terrorismo, com ênfase aos meios de cooperação internacional, sobretudo aqueles voltados à matéria penal, e aos organismos comuns europeus. Ao final, a atuação do sistema será ilustrada através da análise do Caso Bataclan, que se presta a demonstrar, de forma breve, a atuação da Eurojust – com a criação do primeiro centro de coordenação em um caso de terrorismo – e os esforços da Europol – a partir da criação do Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo e da Taskforce Fraternité, que foram cruciais para o desenvolvimento das investigações acerca do ataque de Paris. Assim, empregou-se o método de abordagem indutivo e privilegiou-se também a utilização de fontes primárias das decisões e do caso analisado.

## 2. BREVE ANÁLISE HISTÓRICA

Os primórdios do sistema contraterrorista europeu remontam o ano de 1970. Em reação aos crescentes ataques de grupos extremistas do Oriente Médio, os Estados-membros da então Comunidade Europeia (CE) decidiram por instituir mecanismos de cooperação intergovernamental entre si de modo a fortalecer o sistema de segurança, reduzindo a probabilidade de ataques e encurtando o tempo de reação. Para tanto, os então nove Estados-membros da Comunidade Europeia criaram um programa regional de combate ao terrorismo com o desenvolvimento de uma política contraterrorista em dois níveis: o legal e o operacional (BURES e AHERN; 2000, p. 188).

No primeiro nível, a política dirigia-se a assegurar a aplicabilidade plena dos tratados e convenções internacionais em matéria de terrorismo em cada país-membro. Com isso pretendiam harmonizar e coordenar as posições que seriam tomadas publicamente por seus membros em relação

ao terrorismo.

O Conselho Europeu, reunido em Estrasburgo em 27 de janeiro de 1977, aprovou a Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo, cujas considerações iniciais evidenciam o crescente temor que se instalava entre os países europeus, como se depreende do trecho de seu preâmbulo a seguir transcrito:

Os Estados membros do Conselho da Europa signatários da presente Convenção:  
Considerando que o fim do Conselho da Europa é realizar uma união mais estreita entre os seus membros;  
Conscientes da crescente inquietação causada pela multiplicação dos actos de terrorismo;  
Desejando que sejam tomadas medidas eficazes para que os autores de tais actos não escapem à captura e ao castigo;  
Convencidos de que a extradição é um meio particularmente eficaz de atingir esse resultado (UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo.)

Nesse contexto, foram determinadas, entre outras medidas, a impossibilidade de considerar-se como políticas as infrações compreendidas no campo de aplicação de diversos tratados internacionais, dentre eles a Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves e a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos contra a Segurança da Aviação Civil. Assim, os Estados-membros estariam impedidos de conceder asilo político a suspeitos de cometimento dos delitos descritos nos tratados relacionados, bem como não poderiam deixar de extraditá-los com base apenas neste motivo.

Em 1979, os Estados-membros aprovaram a Convenção de Dublin que buscou harmonizar as políticas de concessão de asilo no âmbito da CE, adotando critérios e procedimentos padrões, bem como assegurar a aplicação integral e uniforme da Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo.

De acordo com Bures e Ahern a implementação dos tratados foi dificultada por vários Estados-membros que se recusaram a ratificar tanto a Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo quanto a Convenção de Dublin Sobre Asilo, principalmente porque temiam que a sua autonomia para lidar com o terrorismo em uma base independente e

intergovernamental seria frustrada (BURES e AHERN: 2000, p. 189). Esse entrave foi vencido apenas em meados da década de 1980, em razão da sensibilização causada pelos vários atentados terroristas sofridos pelos Estados-membros na época, o que levou a uma integração maior entre os países, desenvolvendo sobremaneira o nível operacional da política contraterrorista europeia.

Com relação ao nível operacional da política contraterrorista, Bures e Ahern (2000, p. 189) destacam a importância da criação do Grupo de TREVİ (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional) que a Comunidade Europeia definiu como um fórum para discussão e cooperação em matérias policiais e de inteligência. O Grupo de TREVİ foi formado nas reuniões de Roma em dezembro de 1975 e era constituído por Ministros e importantes funcionários dos Ministérios da Justiça dos Estados-membros da CE. A partir do esforço intergovernamental dos Estados-membros e das reflexões feitas no âmbito dos encontros do grupo, projetou-se a ideia do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, posteriormente designado como Terceiro Pilar do Tratado de Maastricht.

Além disso, o Grupo de TREVİ foi responsável pelo maior desenvolvimento da cooperação internacional dando início a um trabalho regular e sistemático que visava pôr em prática os tratados existentes sobre terrorismo. Sua atuação incluía a troca de informações de inteligência, a compilação de listas com os nomes dos suspeitos de prática de atos terroristas (blacklist), a análise de tratados internacionais, o estudo sobre grupos terroristas específicos, bem como sobre os problemas enfrentados pelos países no que se refere ao controle das fronteiras, entre outras funções (BURES e AHERN: 2000, p. 189).

O Grupo promoveu avanços e foi considerado por muitos como um fórum de sucesso em relação à segurança dos bancos de dados e a troca de informações de inteligência sobre o terrorismo internacional (LODGE 1989. p. 28-47). Com a aprovação do Tratado de Maastricht e a criação da União Europeia em fevereiro de 1992 o Grupo de TREVİ deu lugar ao Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI).

O Tratado de Maastricht consolidou a posição que a União Europeia desejava tomar frente ao terrorismo internacional, na qual demonstrou a aversão a esta prática criminosa e indicou, inclusive, meios de cooperação internacional entre os países europeus como forma de prevenção e combate à prática. Como bem destacado por Bures e Ahern (2000, p. 190):

O Tratado de Maastricht refere-se especificamente ao terrorismo como uma forma grave de crime a ser prevenida e combatida pelo desenvolvimento de ações comuns em três áreas:

- O estreitamento da cooperação entre as forças policiais, as autoridades alfandegárias e outras autoridades competentes, inclusive a Europol;
- O estreitamento da cooperação entre autoridade judiciais e outras autoridades competentes dos Estados membros da UE, e
- Aproximação, quando necessário, das regras em matéria penal.

A partir de então foram desenvolvidos diversos mecanismos, tanto no âmbito da Europol quanto no âmbito da Eurojust, para viabilizar os intentos de cooperação, com vistas a prevenir e reprimir os atentados terroristas. Nesse sentido, a estrutura da União Europeia é fator fundamental para o sucesso das medidas cooperativas como bem aponta France no seguinte trecho:

A estrutura institucional da União Europeia possibilita um nível de cooperação no combate ao terrorismo que não encontra paralelos em outras organizações regionais, motivo pelo qual maior destaque foi conferido aos esforços empreendidos em seu âmbito. Em matéria de cooperação criminal, por exemplo, já foram desenvolvidos instrumentos como o mandado de prisão europeu, a Europol e a Eurojust, todos os quais desempenham funções importantes. (FRANCE: 2017, p. 51)

Seguindo o movimento de terror instaurado em todo o mundo pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o Conselho Europeu desenvolveu o Mandado de Detenção Europeu, importante método de cooperação como garantia de reconhecimento mútuo de decisões judiciais de modo tornar mais célere a transferência de um suspeito à autoridade requerente.

De acordo com Helmut Satzger e Frank Zimmermann (2010, p. 410-411), em encontro realizado em Tampere em 1999, o Conselho Europeu deu início a criação de uma área de Liberdade, Segurança e Justiça, importante passo para a integração regional entre os Estados-membros da UE. Neste encontro já era apontada a necessidade de abolição do procedimento formal

de extradição, porém a efetiva redução do procedimento de extradição somente ocorreu com a criação do Mandado de Detenção Europeu em 2002.

Além da cooperação judicial, outro mecanismo de extrema importância para o contraterrorismo da UE é a Europol, que funciona como uma unidade centralizadora de dados das agências policiais dos Estados-membros, tendo como principal objetivo “promover a cooperação efetiva entre autoridades policiais dos países membros para prevenir, investigar e combater a criminalidade internacional.” (FRANCE: 2017, p. 52)

Com o intuito de reação aos atentados ocorridos em Madrid em 2004, a Europol instituiu uma Força Tarefa de Contraterrorismo, atuando como um setor de inteligência, tendo como suas funções precípua, segundo Kaunert (2010, p. 6580): (i) coletar informações relevantes produzidas pelos Estados-membros; (ii) analisar essas informações, tanto do ponto de vista operacional, quanto estratégico; (iii) fornecer avaliações de risco; (iv) requerer a abertura de investigações e o compartilhamento de informações com autoridades externas.

A inserção da União Europeia nos esforços de cooperação internacional em matéria penal é o foco do sistema europeu de combate ao terrorismo e, portanto, terá destaque no presente artigo, sendo analisada de maneira mais pormenorizada nos itens que se seguem.

### **3. COOPERAÇÃO EM MATÉRIA PENAL NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA**

A cooperação em matéria penal na União Europeia se desenvolveu em razão da necessidade evidenciada através de atentados sofridos no território de seus Estados-membros. Percebia-se que, quanto maior fosse o nível de integração regional e de liberdade transfronteiriça, maior seria a necessidade de se articularem instrumentos capazes de possibilitar uma cooperação em matéria criminal.

O principal precedente normativo para o fortalecimento da cooperação em matéria penal na UE foi o Acordo de Schengen, de 1985, firmado entre a Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos com o objetivo de instituir um espaço de livre circulação de pessoas entre eles (UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018). A ampla liberdade de circulação exigia que fossem tomadas certas medidas de modo a evitar que o esforço de integração regional fosse desvirtuado e, em razão disso, o Acordo previa a necessidade de

harmonização nas legislações nacionais em determinadas matérias, bem como a criação de convênios sobre cooperação policial (Arts. 18 e 19 do Acordo de Schengen).

Com a ampliação do processo de integração da UE surgiu a necessidade de ampliar os modelos de cooperação existentes entre os Estados-membros, o que foi feito em maior grau no Tratado de Maastricht. O Tratado que instituiu as bases da União Europeia a desenvolveu com base em três pilares: (i) comunidades europeias, (ii) política externa e de segurança comum e (iii) cooperação nos âmbitos de justiça e assuntos internos. Inicialmente, o primeiro pilar se desenvolvia nos moldes da supranacionalidade<sup>3</sup> e os dois últimos se pautavam na cooperação.

Essa introdução inicial da cooperação em matéria penal na UE era muito limitada. A decisão sobre a adoção de quaisquer instrumentos de cooperação era privativa do Conselho, devendo ser tomada pela unanimidade dos representantes dos Estados-membros em nível ministerial (2010, p. 1163-1164). A iniciativa para propositura da matéria perante o Conselho cabia a qualquer Estado-membro ou à própria Comissão.

Primordialmente, a União Europeia era dotada de três mecanismos para exercer sua competência em matéria de cooperação penal, quais sejam: (i) posições comuns, (ii) ações comuns e (iii) convenções. As posições comuns indicavam a abordagem da UE sobre determinados assuntos. As ações comuns visavam uma maior coordenação entre as posturas adotadas pelos Estados-membros. Já as convenções estabeleciam bases normativas comuns em matérias caras à EU (2010, p. 11640). Esse sistema de cooperação penal passou ao largo de conseguir se desenvolver, tendo sido posteriormente modificado pelo Tratado de Amsterdã.

O Tratado de Amsterdã, ao instituir o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, ampliou sobremaneira o escopo da integração regional entre os países da UE. Neste momento, como forma de garantir a efetividade do espaço criado no âmbito europeu, a cooperação em matéria penal passou a ser um objetivo principal para União Europeia.

Uma das alterações trazidas pelo Tratado de Amsterdã foi a

---

<sup>3</sup> A supranacionalidade pode ser definida com base nos seguintes parâmetros: a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados. (REIS: 2001, p. 650).

comunitarização de determinados assuntos tratados na cooperação no âmbito de justiça e assuntos internos relacionados ao asilo, imigração, etc. Desta forma, estes assuntos foram tratados de forma apartada dos mecanismos de cooperação penal, que passaram a ser encontrados no Tratado da União Europeia (BORGES: 2010, p. 116500).

No entanto, a alteração mais expressiva em matéria de cooperação penal foi a promovida pelo seu artigo 10 que modificou o Título V do Tratado da União Europeia que estabelece disposições relativas a política externa e de segurança comum. Nesta alteração foi introduzido um ideal de atuação dos Estados-membros, pautado no espírito de lealdade e solidariedade mútua, bem como na imperiosidade da abstenção de tomada de decisões contrárias aos interesses da União.

Segundo Talitha Borges, este instrumento normativo introduziu novos mecanismos de cooperação judicial penal na UE, conforme do trecho a seguir destacado:

Ao Conselho foi permitido celebrar acordos internacionais na área de cooperação penal. Desapareceram as ações comuns, dando lugar às decisões e decisões-quadro, de forma que a UE passava a contar com: (1) posições comuns, (2) decisões, (3) decisões-quadro e (4) convenções (BORGES: 2010, p. 116500).

As decisões-quadro, de acordo com a redação do artigo 34.2, alínea b do Tratado da União Europeia existente à data do Tratado de Nice, eram de competência de Conselho, que deveria deliberar por unanimidade. Elas tinham como objetivo precípua a homogeneização das legislações nacionais dos Estados-membros de modo a facilitar a cooperação penal no âmbito de justiça e assuntos internos. Embora não possuísse efeitos diretos de obrigar os Estados-membros a adotarem determinada postura, as decisões-quadro os vinculavam aos efeitos pretendidos, qual seja a atribuição de homogeneidade em determinados assuntos. As decisões apenas se diferenciavam das decisões-quadro por preverem objetivos sem a intenção de homogeneização.

Já as posições comuns eram atos adotados pela unanimidade do Conselho Europeu e buscavam especificar uma abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Título V do Tratado da União Europeia existente à data do Tratado de Nice.

Na sessão extraordinária do Conselho Europeu em Tampere, que, entre outras coisas, decidiu pela criação da Eurojust, foi discutida a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Para tanto, o Conselho introduziu como pressupostos de efetividade do espaço a ser criado os princípios do reconhecimento mútuo de decisões judiciais e a cooperação em matéria de prevenção e combate a criminalidade grave que, dentre outros, deveriam nortear o desenvolvimento da União Europeia. Nas palavras adotadas quando da Conclusão da Presidência<sup>5</sup>:

5. A liberdade apenas pode ser disfrutada num verdadeiro espaço de justiça, onde as pessoas possam recorrer aos tribunais e às autoridades de qualquer Estado-Membro tão facilmente como o fariam no seu próprio país. Os criminosos não devem ter a possibilidade de tirar partido das diferenças entre os sistemas judiciários dos Estados-Membros. As sentenças e decisões devem ser respeitadas e aplicadas em toda a União, salvaguardando simultaneamente a segurança jurídica de base tanto dos indivíduos como dos operadores económicos. É necessário alcançar um grau mais elevado de compatibilidade e de convergência entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

6. As pessoas devem contar que a União enfrente as ameaças que a grande criminalidade representa para a sua liberdade e os seus direitos. A fim de fazer face a estas ameaças, é necessário um esforço comum para prevenir e combater o crime e as organizações de criminosos em toda a União. Impõe-se a mobilização conjunta dos recursos policiais e judiciais para garantir que os criminosos ou os produtos do crime não se possam esconder na União (PARLAMENTO EUROPEU. 1999).

A recomendação do Conselho, no que tange ao princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, dava maior ênfase a questão do procedimento formal de extradição, que consideravam que deveria ser “abolido entre os Estados-Membros no que diz respeito às pessoas julgadas à revelia cuja sentença já tenha transitado em julgado e

---

<sup>5</sup> O extrato das conclusões tomadas durante os encontros promovidos pelo Conselho Europeu é publicizado em forma de Conclusão da Presidência.

substituído por uma simples transferência dessas pessoas, nos termos do artigo 6º do TUE (PARLAMENTO EUROPEU. 1999)”. Posteriormente, com a criação do Mandado de Detenção Europeia, o procedimento de extradição é simplificado nos casos de cometimento de delitos considerados graves.

A cooperação em matéria penal na União Europeia passou por outras alterações paulatinas até que fosse aprovado o Tratado de Lisboa, que estabelece as bases atuais do instituto. O referido Tratado promoveu alterações na estrutura da União Europeia e nos seus três pilares, houve uma reaproximação dos assuntos referentes a cooperação penal aos demais temas de cooperação na UE, razão pela qual se operou a alteração nos mecanismos adotados para a realização da cooperação em matéria penal. Desta forma, no lugar de ter instrumentos exclusivamente adotados para a cooperação em matéria penal, como as decisões-quadro, a reaproximação dos temas de cooperação fez com que a cooperação em matéria penal se inserisse no regime geral adotado para a cooperação entre os Estados-membros da UE.

Nesse sentido, passaram a ser aplicáveis a cooperação em matéria penal os mecanismos comunitários tradicionais, quais sejam: os regulamentos, as diretivas, as decisões, as recomendações e os pareceres.

Os regulamentos são atos unilaterais adotados pelas instituições da UE – Parlamento, Conselho ou Comissão – com o objetivo de produzir efeitos jurídicos numa situação geral e abstrata. Eles estão previstos no artigo 288 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Conforme expresso no artigo, os regulamentos são de caráter geral, obrigatórios em todos os seus elementos e de aplicação direta a todos os Estados-membros. Normalmente, são adotados quando se pretende proceder a unificação de um regime em todos os Estados-membros (BORGES: 2010, p. 1170-1171).

As diretivas são voltadas ao alcance de um resultado e, portanto, vinculam apenas indiretamente. A decisão, por sua vez, é um instrumento normativo apto a produzir efeitos tanto em uma situação geral e abstrata como numa situação concreta. De acordo com o artigo 288 do TFUE ela é obrigatória em todos os seus elementos e, em regra, é aplicável a todos os Estados-membros, porém quando a própria decisão excepcionar a sua aplicação destinando-se a determinados Estados-membros somente a estes será aplicável (BORGES: 2010, p. 1170-1171). Já as recomendações e os pareceres têm caráter não vinculante, tratando-se de normas de *soft law*.

Por fim, destaca-se a cooperação reforçada como um importante

mecanismo de cooperação em matéria penal na União Europeia que foi aprofundado pelo Tratado de Lisboa. Este instituto permite que alguns Estados-membros celebrem um acordo que eleva o grau de aproximação e integração entre eles. De acordo com Talitha Borges (2010, p. 1166), “a ideia é que a negação de alguns Estados-Membros para aumentar os laços de cooperação não afete a busca por um a integração mais estreita por parte de outros Estados-Membros”.

O artigo 329.2 do TFUE delimita o procedimento necessário para que se estabeleça cooperação reforçada em matérias afetas a política externa e de segurança comum, como se observa a seguir:

Os Estados-Membros que pretendam instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito da política externa e de segurança comum devem dirigir um pedido nesse sentido ao Conselho. Esse pedido é transmitido ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que emite parecer sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com a política externa e de segurança comum da União, bem como à Comissão, que emite parecer, nomeadamente sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com as outras políticas da União. O pedido é igualmente transmitido ao Parlamento Europeu, para informação. A autorização para dar início à cooperação reforçada é concedida por decisão do Conselho, deliberando por unanimidade.

Além destes mecanismos, foram criados na União Europeia organismos voltados ao auxílio e à aproximação entre os Estados-membros em matéria penal, sobretudo em relação a prevenção e combate ao terrorismo, tráfico de drogas e outros tipos de criminalidade grave transnacionais. Dentre eles, destaca-se a atuação da Europol – agência de cooperação policial – e da Eurojust – órgão de cooperação judicial – e os instrumentos do Mandado de Detenção Europeu e da Decisão Europeia de Investigação que serão estudados em tópicos próprios a seguir.

### 3.1. EUROPOL

A Europol é a agência de inteligência e de law enforcement da União Europeia e foi criada com o objetivo de melhorar “a eficácia dos

serviços competentes dos Estados membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional” (Art. 2.1 da UNIÃO EUROPEIA. Convenção da Europol).

Sua primeira fonte normativa foi a Convenção Europol de 1997, aprovada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, integrada e modificada por três protocolos adicionais. Esta Convenção foi substituída pela Decisão 2009/371/JAI que postulava que “a simplificação e o aperfeiçoamento do quadro jurídico da Europol [poderiam] ser parcialmente alcançados através da criação da Europol enquanto organismo da União Europeia, financiado a partir do orçamento geral da União Europeia, com a consequente aplicação das regras e procedimentos gerais (Decisão 2009/371/JAI)”.

Foram exaradas as Decisões 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho de modo a executar o disposto na Decisão 2009/371/JAI. Entretanto, foi com o Regulamento 2016/794 do Parlamento e do Conselho Europeu que a Agência da União Europeia para Cooperação Policial teve seus contornos mais delineados.

Inicialmente o referido órgão desenvolveu suas atribuições relativas ao combate de tráfico de drogas, tráfico de pessoas, o desenvolvimento clandestino de material nuclear e radioativo, entre outros delitos assemelhados. O desenvolvimento de mecanismos e políticas contraterroristas surgiu a posteriori, sem, no entanto, deixar de ser um dos objetivos centrais da Europol.

Sua atuação se dá com base na cooperação internacional com os vinte e oito Estados-membros da UE. Neste sentido, importante frisar que a Europol não possui quaisquer poderes ou atribuições de condução independente de investigações ou para efetuar detenção de suspeitos. Sua função precípua é apoiar os órgãos policiais de cada país-membro com o recolhimento, análise e divulgação de informações e na coordenação de investigações policiais que dependam da integração de órgãos policiais de diversos países (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. 2011, p. 3).

É possível notar a atuação da Europol em três grandes áreas: (i) como um centro de apoio às operações policiais; (ii) como um núcleo de informação sobre a criminalidade considerada como internacionalmente grave; (iii) como um centro de perícia em matéria de execução da lei (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA.2011, p. 6).

Ela conta com a atuação de mais de cem analistas criminais que se utilizam de sistemas integrados para processar e cruzar os dados alimentando

ficheiros de análise que podem ser utilizados em investigações guiadas pelos órgãos policiais nacionais, disponibilizando a eles uma série de dados estratégicos e operacionais (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA, 2011, p. 6).

De modo a viabilizar que a troca de informações se dê de forma rápida e atenda às necessidades de apoio e cooperação entre os países, a Europol mantém o Centro Operacional 24/7 que atua como um ponto de contato entre os Estados-membros e a Agência, recebendo solicitações de apoio operacional e informações prestadas pelos países integrantes. Segundo informações publicizadas pela Europol o Centro Operacional presta assistência a mais de 40.000 casos de criminalidade grave e terrorismo por ano (PORTAL EUROPOL. About Europol: 2017).

O sistema integrado utilizado pelos analistas e peritos criminais no bojo da Europol é o chamado SIENA – Secure Information Exchange Network Application. O SIENA é intermediário entre as Unidades Nacionais da Europol em cada Estado-membro e a equipe centralizadora da Agência Europeia.

O compartilhamento de informações funciona em três etapas: (i) os órgãos competentes dos Estados-membros criam informações de inteligência e as encaminham para a Unidade Nacional da Europol; (ii) A Unidade Nacional, por sua vez, insere tais informações no Sistema de dados SIENA e estas são recebidas pela unidade centralizadora da equipe da Europol sediada em Haia; (iii) a unidade centralizadora processa os dados, realizando cruzamentos com dados fornecidos por outros países e outros tratamentos necessários e depois remete o produto do processamento aos Estados-membros interessados na investigação ou até a Estados que estejam fora da União Europeia, como os Estados Unidos, por exemplo. Estas etapas são apresentadas no organograma a seguir:

Figura 1 – Funcionamento do SIENA



Fonte: Serviço Europeu de Polícia, 2011, p. 7.

Embora dotada de mecanismos que buscam viabilizar a cooperação internacional, nota-se na prática que tais mecanismos não são hábeis a gerar a confiança necessária nos Estados-membros para que compartilhem as informações de inteligência produzidas no âmbito de seus organismos policiais nacionais.

Segundo Bures e Ahern, mesmo após os ataques de 11 de setembro e o conseqüente crescimento da atuação da Europol, a Agência se mostra mais como um organismo de coordenação de informações do que uma sede operacional (BURES e AHERN: 2000, p. 190-200).

Para Bures há uma certa desconfiança das autoridades policiais e de inteligência dos Estados-membros em relação a atuação Agência da União Europeia para Cooperação Policial. As autoridades nacionais temem que o compartilhamento da investigação com um órgão supranacional possa reduzir a sua esfera de autonomia e de autoridade em relação ao caso investigado (BURES; 2016, p. 61).

Além disso, a possibilidade de compartilhamento dos dados coletados e processados pela Europol com países que não integram o acordo de aproximação regional da União Europeia igualmente acarreta insegurança aos Estados-membros, sendo a possibilidade criticada por muitos estudiosos devido a falta de controle e de proteção dos dados sigilosos<sup>6</sup>. Em razão disso, os países-membros da UE tendem a optar por parcerias menores entre si, o que minora sobremaneira o campo de atuação da Europol.

### 3.2. EUROJUST

A Eurojust é a Agência de Cooperação Judiciária da União Europeia, tendo sido criada com o objetivo de “estimular e melhorar a coordenação das investigações e ações judiciais e a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros em relação à criminalidade transfronteiriça grave (EUROJUST. 2017. Relatório Anual 2016)”.

Os intentos de criação de uma unidade de cooperação judicial em matéria penal se iniciaram por volta de 1998 quando foi criada a Rede Judiciária Europeia através da Decisão 98/428/JAI para cumprir a recomendação nº 21 do Plano de Ação para Combater o Crime Organizado adotado pelo Conselho em 1997. Em 1999 o Conselho decidiu formalizar a

---

<sup>6</sup> Sobre o tema ver: NINO:2010, p. 64-69; KAUNERT: 2010, p. 656; O'NEILL: 2010: p. 219-224.

criação de uma área de Liberdade, Segurança e Justiça através do Tratado de Amsterdã fortalecendo a ideia de uma maior cooperação judicial (BURES:2010, p. 237-238 e BURES: 2000, p. 200-201).

Conforme mencionado, a Eurojust foi inicialmente citada no encontro do Conselho Europeu em Tampere em 1999 quando foi conclamada a criação de um organismo de cooperação judicial formado por promotores, magistrados ou oficiais de polícia que detivessem as prerrogativas necessárias nacionais de cada Estado-membro. O Conselho indicava que a criação do órgão deveria ser finalizada até o final de 2001 (BURES: 2010, p. 237-238).

Em 2000 foi criada uma unidade provisória, a Pro-Eurojust, a qual foi substituída em 2002 pela Eurojust, criada pela Decisão 2002/187/JAI do Conselho Europeu. Segundo Bures, a Eurojust veio a se tornar o primeiro órgão permanente de trabalho conjunto entre autoridades judiciais do mundo (BURES: 2010, p. 237-238). O Tratado de Nice, em 2001, trouxe novas bases à Eurojust alterando o artigo 31 do Tratado da União Europeia de modo a elencar formas de promoção da cooperação pelo Conselho Europeu através da atuação do órgão de cooperação judicial.

Sua estrutura e modo de funcionamento interno, incluindo-se questões referentes a procedimentos de tomada de decisões e quóruns de votação, foram delimitados pelo Conselho através do Regulamento Interno 2002/C 286/01, doravante nomeado Regulamento Interno da Eurojust.

Segundo o Regulamento Interno, a Eurojust é formada, operacionalmente, por um Colégio de Membros nacionais. Cada Membro do Colégio tem direito a um voto e todos são responsáveis pela organização e o funcionamento da Eurojust. Este Colegiado tem a atribuição de eleger o Presidente e o Vice-Presidente do órgão de cooperação judicial, que representam a Eurojust em suas comunicações oficiais e que convocam, presidem e conduzem todas as reuniões do Colégio (EUROJUST. Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

A atividade desempenhada pela Eurojust de apoio, cooperação e coordenação de investigações conjuntas entre os Estados-membros é realizada através de aproximadamente quatro etapas, podendo variar a depender da complexidade do caso.

Na primeira etapa, o Estado-membro encaminha uma requisição de auxílio ao seu representante no âmbito da Eurojust (Art. 13 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01). Subsequentemente, o representante registra o caso e o apresenta ao Colegiado da Eurojust,

dando início a segunda etapa. A essa etapa dá-se o nome reuniões operacionais ou Reunião de Nível I, sendo elas decisivas para a aceitação ou não da abertura do caso (Art. 15 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

A terceira etapa inicia-se após a aceitação e o registo do caso pela Eurojust. Nesta etapa as Delegações Nacionais envolvidas podem solicitar uma reunião com os representantes dos demais Estados-membros envolvidos, se houverem outros envolvidos, ou com juristas da Eurojust, instaurando assim uma Reunião de Nível II (Art. 16 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01). Nesta reunião, o representante do Estado-membro requisitante apresenta o caso e abre o debate acerca das matérias legais ou organizacionais relacionadas ao caso, solicitando o apoio do órgão ou das demais Delegações Nacionais na busca de uma solução.

Muitos casos podem ser resolvidos na terceira etapa, por exemplo, casos que versem sobre possíveis conflitos de jurisdição podem ser resolvidos no âmbito da Reunião de Nível II, uma vez que os juristas da Eurojust podem indicar determinado Estado como legitimado para o exercício da atividade jurisdicional e o mesmo concordar em exercê-la, não havendo necessidade de prolongar o caso para as demais etapas. Entretanto, se o caso apresentado necessitar de maior coordenação intergovernamental com a execução de ações conjuntas, por exemplo, será necessária a realização de reuniões de coordenação, também conhecidas como Reuniões de Nível III (Art. 17 do Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01).

As reuniões de coordenação visam a aproximação dos Estados-membros envolvidos e de suas autoridades nacionais de modo a estimular que estes entrem em um consenso acerca da possibilidade e dos meios cabíveis para uma cooperação entre si. Além disso, esta etapa também se presta à coordenação de atividades conjuntas de investigação ou referentes a ações judiciais de modo a adotar um procedimento mais célere e simplificado de execução de medidas judiciais, extradições, etc.

De acordo com o Relatório Anual de 2016 da Eurojust, as reuniões de coordenação são utilizadas para facilitar o intercâmbio de informações, identificar e implementar meios e métodos para apoiar a execução de pedidos de auxílio judiciário mútuo e medidas coercivas como mandados de busca e mandados de detenção, facilitar a possível criação e funcionamento de uma equipe de investigação conjunta,

coordenar as investigações e ações judiciais em curso de modo a evitar conflitos de competência jurisdicional, a violação do princípio do *ne bis in idem* entre outros problemas legais e probatórios.

No caso específico do combate ao terrorismo, Bures ressalta que a Eurojust promove reuniões referentes ao tema em três níveis: (i) o nível operacional, em que há um enfoque maior no auxílio prestado nas investigações em curso; (ii) o nível tático, pelo qual há um incentivo para o compartilhamento pelos Estados-membros de informações valiosas sobre grupos terroristas específicos e o mapeamento de possíveis ligações entre eles, bem como os métodos contraterroristas que se provaram eficazes em suas próprias experiências nacionais; (iii) o nível estratégico, que consiste na realização de encontros anuais com o intuito de reafirmar os deveres que cada Estado-membro possui de compartilhar todas as informações pertinentes sobre investigações criminais em curso com a Eurojust (BURES: 2010, p. 240).

Ressalta-se que a Eurojust, assim como a Europol, não possui autoridade legal para instaurar investigações e não detém capacidades coercitivas para aplicar qualquer penalidade aos Estados-membros caso as suas recomendações não forem cumpridas. No entanto, os Relatórios Anuais publicizados pela Eurojust elencam as falhas ocorridas quando da cooperação, o que pode representar algo que Piovesan (2013, p. 249-250) chama de *power of embarrassment*, capaz de causar constrangimento político e moral.

### 3.3. MANDADO DE DETENÇÃO EUROPEU

O Mandado de Detenção Europeu (MDE) surgiu como uma implicação do princípio de Reconhecimento Mútuo de Decisões Judiciais insculpido no Tratado de Lisboa. Este instrumento funciona forma de simplificação de procedimento formal de extradição, garantindo celeridade e efetividade sem que haja, em tese, qualquer prejuízo às garantias legais do indivíduo que estiver sendo acusado.

Conforme mencionado, na sessão extraordinária do Conselho em Tampere foi suscitada a possibilidade de abolir-se o procedimento formal de extradição no âmbito da União Europeia em determinados casos, sendo substituído por uma simples transferência de pessoas. Para viabilizar este intento, após o atentado de 11 de setembro, o Mandado de Detenção Europeu foi introduzido na UE, sobretudo, como meio de

“atender a necessidade imediata de um modo fácil de entrega de suspeitos de terrorismo.” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 411).

Em junho de 2002 o Conselho emitiu a Decisão-Quadro 2002/584/JAI que criou as bases do referido instituto, considerando-o “uma decisão judiciária emitida por um Estado-Membro com vista à detenção e entrega por outro Estado-Membro duma pessoa procurada para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas de liberdade (Art. 1.1 da UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2002/584/JAI)”.

É caracterizado por ser essencialmente judicial, sendo dispensado o “procedimento executivo de concessão” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 413) e, portanto, eliminada a discricionariedade política sobre a concessão ou não da extradição.

Além disso, há uma limitação nos casos de não execução do Mandado de Detenção, sendo as razões obrigatórias de recusa elencadas no artigo 3 da referida Decisão-quadro, que incluem formas extintivas da punibilidade como a concessão de anistia ou cumprimento da pena no Estado requerido e a inimizabilidade do acusado perante o direito interno do Estado requerido. O artigo 4 da Decisão-quadro estabelece formas facultativas de recusa, que incluem a existência de ação penal em curso sobre o mesmo caso no Estado requerido e ser caso de jurisdição penal do Estado requerido.

O MDE reduz o escopo de aplicação do princípio da dupla incriminação<sup>7</sup> e da especialidade, bem como não é cabível a exceção da extradição de pessoas nacionais do Estado requerido. Segundo Satzger e Zimmermann a inaplicabilidade da exceção de extradição de nacionais “mostra claramente que o Mandado de Detenção Europeu está baseado em uma visão da cidadania europeia e rompe, por isso, com vários princípios originados na ideia tradicional de soberania nacional.” (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 413)

O aspecto da possibilidade de transferência de nacionais suscitou dúvidas acerca da sua conformidade com as Constituições dos Estados-membros. A Corte Constitucional Alemã considerou ser antidemocrático permitir que nacionais fossem julgados com base em

---

<sup>7</sup> Segundo informações da Comissão Europeia através do sítio eletrônico Portal Europeu de Justiça: “Para 32 categorias de delitos graves, não é necessário que o ato seja uma infração penal em ambos os países. O único requisito é que seja punível com, pelo menos, 3 anos de prisão no país de saída.”. (Disponível em <[https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_arrest\\_warrant-90-pt.do](https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do)>. Acesso em 14/12/2017.)

ordenamentos jurídicos para a construção do qual não puderam contribuir democraticamente<sup>8</sup>.

Entretanto, a Corte concluiu pela possibilidade de extradição de nacionais caso os princípios constitucionais fossem respeitados. Em razão disso, foram criados na Alemanha “dois estágios no processo de admissibilidade do mandado de detenção europeu em que há a garantia de recurso perante o Judiciário e a necessidade de verificar a dupla incriminação (VENANCIO: 2010, p. 35-36)”. Desta forma, tal disposição continua válida ao MDE, inclusive como forma de possibilitar os anseios de manutenção de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça no âmbito da UE.

Destaca-se, por oportuno, os limites temporais para a aplicação do MDE que são o principal diferencial do instituto. Para requerimentos de transferência de suspeitos sem que haja o consentimento do mesmo o prazo para devolução do Mandado é de 60 dias após a detenção (Art. 17.3 da Decisão-quadro 2002/584/JAI) e nos casos em que o suspeito consente com a transferência esse prazo é reduzido para 10 dias (Art. 17.2 da Decisão-quadro 2002/584/JAI.0).

De acordo com informações encontradas no portal da Justiça Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu.), o MDE é utilizado pela maioria dos países com certa frequência, sendo o Mandado devolvido normalmente em 16 dias quando há o consentimento e em dois meses quando não há. A tabela abaixo aponta a frequência com a qual os países-membros utilizam-se do MDE e o índice de retorno positivo do mesmo:

Tabela 1 – Análise Temporal da emissão de Mandado de Detenção Europeu

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Emitidos	6.900	6.750	11.000	14.200	15.800	13.900	9.800	10.450	13.100	14.700
Detetadas e/ou detidas	1.770	2.040	4.200	4.500	6.150	6.460	6.490	5.840	7.850	9.660
Entregues	1.530	1.890	3.400	3.630	5.580	5.370	5.230	4.480	3.460	5.480

Fonte: Portal de Justiça Europeia, Outubro de 2016.

<sup>8</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DA ALEMANHA (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT). 18 de julho de 2005. Caso BVerfGE 113, 273. Europäischer Haftbefehl. Disponível em <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html>>. Acesso em 14/12/2017.

### 3.4. DECISÃO EUROPEIA DE INVESTIGAÇÃO

A Decisão Europeia de Investigação (DEI) é uma decisão judicial emitida pela autoridade judiciária de um Estado-Membro para que sejam executadas em outro Estado-Membro uma ou várias medidas de investigação específicas, de modo a assegurar a obtenção de elementos probatórios necessários a instruções criminais nacionais.

O instituto da Decisão Europeia de Investigação foi criado em substituição da Ordem de arresto de propriedades ou apreensão de provas (Decisão-quadro 2003/577/JAI) e do Mandado Europeu de Obtenção de Provas (Decisão-quadro 2008/978/JAI) por meio da Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Anteriormente à criação da DEI, era necessário efetuar o requerimento de arresto de propriedades ou apreensão de provas para garantir o congelamento das provas sem, no entanto, poder transferi-las e posteriormente emitir o Mandado Europeu de Obtenção de Provas para que as provas arrestadas pudessem ser de fato utilizadas pela autoridade judiciária do Estado requerente, também sendo possível utilizar-se dos mecanismos tradicionais de obtenção de provas como a carta rogatória (SATZGER e ZIMMERMANN: 2010, p. 432-433). Nota-se que no período compreendido entre 2003 e 2008, quando entrou em vigor a Decisão-quadro que institui o Mandado de Obtenção de Provas Europeu, somente a segunda opção era viável.

A Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho afirma que, embora houvesse efetiva necessidade de um instituto de cooperação judicial com vistas ao compartilhamento e produção de provas, o sistema criado pela Ordem de Arresto e Mandado Europeu de Obtenção de Provas era extremamente fragmentado e complexo, razão pela qual se fazia necessário a criação “de um sistema global de obtenção de elementos de prova nos processos de dimensão transfronteiriça, com base no princípio do reconhecimento mútuo”( Item 6 da UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/41/EU/Parlamento Europeu e Conselho da UE).

Assim surge a DEI como instrumento único para a obtenção de auxílio entre Estados-membros com a realização de medidas específicas de investigação visando sempre a obtenção de elementos probatórios. É possível a emissão da DEI para realização de qualquer medida de

investigação, com exceção da criação de equipes de investigação conjunta, que deverão seguir as regras do artigo 13 da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia. Ela pode ser emitida para obtenção de provas relativas a processos penais em curso ou que possam ser instaurados pela autoridade judiciária pelo Estado que executará a DEI ou em processos instaurados por autoridades administrativas para averiguar questões penalmente puníveis.

De modo a garantir a celeridade do pedido, são estipulados prazos máximos para a autoridade de execução atender ao requerimento. Assim, quando um Estado emite uma DEI o Estado de execução deve dizer em 30 dias se aceita ou não o pedido, em caso de aceitação devem encaminhar ao Estado de emissão as provas requeridas no prazo máximo de 90 dias, com pouquíssimas exceções previstas no artigo 15 da Diretiva<sup>9</sup>.

A estipulação dos referidos prazos é de grande valia para o contraterrorismo, uma vez que a realização de uma investigação célere logo após a ocorrência de atentados terroristas pode evitar que sejam cometidos outros em sua sequência. A morosidade e burocracia dos meios tradicionais de cooperação internacionais não se presta à efetiva persecução criminal de delitos tipicamente dinâmicos e que transcendem as fronteiras geográficas dos países.

Os motivos de recusa de execução da DEI estão elencados no artigo 11 da Diretiva e são limitados. Pode recusar-se a executar a DEI em razão da existência de privilégios ou imunidades legais que tornam impossível a execução, quando a execução for capaz prejudicar interesses nacionais de segurança, quando a execução contrariar o princípio do *bin in idem*, etc.

De acordo com o Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia, a criação da DEI se presta à proteção dos direitos fundamentais da ampla defesa, tendo em vista que:

As autoridades que emitem a decisão devem avaliar a necessidade e a proporcionalidade da medida

---

<sup>9</sup> Somente é possível adiar o cumprimento da DEI caso: a) A sua execução possa prejudicar uma investigação ou ação criminal em curso, durante um prazo que o Estado de execução considere razoável; b) Os objetos, documentos ou dados em causa já estejam a ser utilizados noutro processo, até deixarem de ser necessários para este efeito.

de investigação requerida. Uma decisão europeia de investigação tem de ser emitida ou validada por uma autoridade judicial, e a sua emissão pode ser requerida por um suspeito ou por um arguido, ou por um advogado em seu nome, em conformidade com os direitos de defesa e com os processos penais nacionais. Os Estados-Membros devem assegurar vias de recurso equivalentes às existentes em processos nacionais similares, e que as pessoas em causa são adequadamente informadas dessas possibilidades (UNIÃO EUROPEIA. Comunicação à Imprensa).

As bases normativas do instrumento parecem ser capazes de levar os Estados-membros a um acesso mais rápido aos elementos probatórios necessários para a realização de suas investigações, ampliando sobremaneira as possibilidades de realização de cooperação em matéria criminal entre os países.

#### **4. O CASO BATACLAN**

O caso ora analisado faz parte de uma série de ataques terroristas que ocorreram em novembro de 2015 na França. Foram efetuadas três explosões concomitantemente em locais diversos e seis fuzilamentos em massa, incluindo o ataque à casa de shows Bataclan, onde foram registrados 89 mortos. Ao todo 180 pessoas morreram e cerca de 350 ficaram feridas (BBC News; 2015).

O atentado foi o pior que aconteceu na União Europeia desde os ataques de Madrid de 2004. O então presidente da França, François Hollande, decretou estado de emergência nacional no país, o primeiro declarado desde 2005, e colocou controles temporários sobre as fronteiras francesas. Também decretou o primeiro toque de recolher desde 1944, ordenando que as pessoas saíssem das ruas de Paris (TELES: 2017. p. 16).

Aos demais Estados-membros da UE, Hollande requereu a cooperação com a invocação, pela primeira vez desde a sua criação, da cláusula de defesa mútua prevista no Tratado de Lisboa, a qual foi aceita com unanimidade pelos requeridos. Com base nessa cláusula, o Estado requerente tem grande espaço decisório para implementar, através de negociações bilaterais, quaisquer medidas de cooperação. Estes arranjos bilaterais são de assistência obrigatória, porém não vinculam quanto ao

tipo de cooperação que o Estado requerido precisa assumir, nem mesmo com relação ao seu alcance (TELES: 2017. p. 16).

Para colocar em prática o requerimento formalizado pelo Presidente francês foram firmadas as Propostas de Resolução B8-0043/2016 e RC-B8-0043/2016. Por meio delas, a França requereu o auxílio dos Estados-membros e da UE para a criação de um quartel-general civil-militar para a União Europeia, “devendo tal estrutura estar incumbida do planejamento de contingência estratégico e operacional, nomeadamente com vista à defesa coletiva, tal como previsto pelos artigos 42.º, n.º 2 e 7, do TUE” (Item 9 da Proposta de Resolução B8-0043/2016).

Na Proposta de Resolução Comum RC-B8-0043/2016, a França salientou a importância de implementação de uma abordagem preventiva com o desanuviamento de tensões, em especial pelos jovens nacionais, o que preveniria as possíveis causas de extremismo que culminam em ataques terroristas. Além disso, conclamou por uma política externa comum da UE com relação ao futuro da Síria e de todo o Oriente Médio.

A Eurojust destacou que “as atividades operacionais e estratégicas da Eurojust no domínio da luta contra o terrorismo refletiram a necessidade de reforçar a capacidade dos Estados-Membros de lutar contra o terrorismo de uma forma eficaz e coordenada comum (EUROJUST. Relatório Anual 2015.)”. Para tanto, foram realizadas diversas reuniões de coordenação, bem como foi realizado o primeiro centro de coordenação em um caso de terrorismo.

Já a Europol, por meio de seu relatório anual em 2015 (EUROPOL. Relatório Anual 2015), destacou a importância de realização de novos estudos acerca de uma possível modificação no foco dos ataques perpetrados pelo Estado Islâmico, aduzindo que o grupo tem mudado seu foco principal para a obtenção de território e outras motivações globais. Além disso, alertou para a necessidade de maior controle das pessoas que viajam à Síria e outros locais de conflito e retornam ao seu país de origem, uma vez que os ataques foram efetivados pelos chamados “returning foreign fighters”.

Os ataques ocorridos na França intensificaram os debates e o processo de criação do Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo ligado a Europol. Segundo a Comunicação COM/2016/0602 da Comissão Europeia, o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo “é a espinha dorsal da ação da UE contra o terrorismo, funcionando como centro de informação e cooperação em apoio dos Estados-Membros, também analisa o terrorismo, avalia as ameaças e ajuda a elaborar os planos operacionais de luta contra o terrorismo

(COMISSÃO EUROPEIA. COM/2016/0602).

Em 7 de dezembro do 2015 foi instituída a Taskforce Fraternité que reuniu informações vindas primordialmente da França e da Bélgica e resultou em cerca de 2.500 dados inseridos no SIENA e 1.247 relatórios de inteligência criados a partir dos dados fornecidos (EUROPOL. Infográfico de um ano de atuação do ECTC.). A Taskforce era constituída por mais de 60 analistas que realizaram uma investigação completa e detalhada dos atentados, compilaram dados de inteligência relativos ao financiamento dos grupos envolvidos, identificaram equívocos na abordagem e sugeriram as possíveis implicação das políticas contraterroristas (EUROPOL. ECTC – European Counter Terrorism Centre – Infographic). O Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo também foi o responsável pela coordenação de uma operação internacional conjunta, iniciada logo após o ataque ocorrido na Bélgica apenas quatro meses após os atentados de Paris.

O intenso trabalho de compartilhamento de informações através da Europol foi essencial para a identificação e localização de Salah Abdeslam, único suspeito vivo das células jihadistas que promoveram o ataque. Salah foi detido no dia 18 de março de 2016 em Molenbeek na Bélgica e foi transferido para a França em razão da execução do Mandado de Detenção Europeu expedido pelo país em 19 de março de 2016 (BBC NEWS: 2016).

Em 5 de fevereiro de 2018, Abdeslam compareceu perante a corte no Tribunal de Bruxelas, onde está sendo processado pelo atentado ocorrido na Bélgica, o julgamento da causa ainda está pendente e o acusado permanece detido (G1; 2018). O julgamento belga é visto como um preâmbulo do julgamento que ocorrerá na França pelos atentados de Paris, que ainda não tem data determinada.

## 5. CONCLUSÃO

O sistema europeu de combate ao terrorismo se destaca por ser primordialmente baseado em métodos não ortodoxos de cooperação internacional, que visam otimizar a aproximação dos Estados-membros através do compartilhamento de dados, a realização de operações conjuntas, a reunião de especialistas, entre outras medidas. Além disso, muitos dos instrumentos desenvolvidos em seu âmbito conferiram um especial significado a princípios como o reconhecimento mútuo de decisões judiciais e, em alguns casos, restringiram a aplicação dos princípios da dupla incriminação e da especialidade.

Todas as inovações propostas tanto por meio dos órgãos do sistema

européu quanto por seus mecanismos buscam aproximar os países, formar uma rede investigativa, reduzir burocracias e o tempo de resposta aos pedidos de cooperação e também minorar as possibilidades de negativa pelos países, garantindo maior efetividade dos meios de cooperação.

Todavia, os órgãos criados pelo sistema europeu encontram dificuldades em demonstrar o seu idealizado potencial, e suscitar a confiança dos Estados enquanto colaboradores não é uma tarefa fácil, o que demonstra que o desenvolvimento de uma estrutura voltada a fomentar a cooperação internacional é uma tarefa que exige constante comprometimento dos Estados. O regular aprimoramento dos meios de cooperação e a elevação no grau de consenso entre os Estados-membros podem ser formas de ampliar o comprometimento dos mesmos, tornando a cooperação mais eficaz.

Ademais, o próprio sistema de combate ao terrorismo deve ser constantemente aprimorado. Como toda questão social, os desafios impostos pelo terrorismo estão em frequente mudança e renovação, requerendo, portanto, um diálogo acadêmico de atualização e revisão de esforços em busca de novas soluções. Com paciência e dedicação, deve prosseguir-se no caminho em busca da promoção de uma sociedade internacional integrada e cada vez mais apta à manutenção da paz e da segurança de todos.

# THE INTERNACIONAL COOPERATION IN THE EUROPEAN SYSTEM OF COUNTERTERRORISM

## ABSTRACT

---

This paper describes and analyzes the counterterrorist cooperation structure set up by European countries and illustrates its operation through the Bataclan Case. Terrorism is no longer a national problem exclusively and required responses from International Law. European integration has created a complex system that displays features of judicial cooperation mechanisms in criminal matters and the existence of common authorities that facilitate said cooperation. The counter-terrorism system of the European Union is supported by Europol and Eurojust, bodies responsible for police and judicial cooperation with wide experience in combating serious transnational crime and has a set of instruments such as the European Investigation Order and the European Arrest Warrant, aimed at reducing bureaucracy of cooperation mechanisms, ensuring swift to criminal investigations and prosecutions. The Bataclan Case demonstrates the operation of this system and highlights the relevance of a joint and cooperative action to combat terrorism. In this work, the inductive method was employed, and, for the reviewed case and official decisions, primary sources were preferred.

**Keywords:** Terrorism. the Bataclan Case. European Union.

## REFERÊNCIAS

BBC News. Paris attacks: Bataclan and other assaults leave many dead. 14 November 2015. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34814203>>. Acesso em 15/12/2017.

BBC News. Paris attacks suspect Salah Abdeslam extradited to France. 27/04/2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-36147575>> Acesso em 02/04/2018.

BORGES, Talitha Viegas. Cooperação penal na União Européia. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 1157-1196, 2010.

BURES, Oldrich. Eurojust's fledgling counterterrorism role. *Journal of Contemporary European Research*, v. 6, n. 2, p. 236-256, 2010.

BURES, Oldrich. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. *European View*, v. 15, n. 1, p. 57-66, 2016.

BURES, O.; AHERN, S. The European Model of Building Regional Cooperation Against Terrorism. In CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. *Uniting Against Terror: cooperative nonmilitary responses to the global terrorist threat*. Cambridge: MIT Press, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA. COM/2016/0602. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1522727566599&uri=CELEX:52016DC0602#footnote29>> Acesso em 02/04/2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu. Disponível em <[https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_arrest\\_warrant-90-pt.do](https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do)>. Acesso em 14/12/2017.

EUROJUST. Relatório anual 2015. <[http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/AR2015\\_PT\\_WEB.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/AR2015_PT_WEB.pdf)> Acesso em 15/12/2017.

EUROJUST. 2017. Relatório Anual 2016. Disponível em <[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016\\_PT.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_PT.pdf)>. Acesso em 10/12/2017.

EUROJUST. Regulamento Interno da Eurojust. 2002/C 286/01. Disponível em <<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejlegalframework/Eurojust%20Rules%20of%20Procedure/Eurojust-Rules-of-Procedure-2002-PT.pdf>>. Acesso em 10/12/2017.

EUROPOL. Centro Operacional. Disponível em <<https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol>>. Acesso em 09/12/2017.

EUROPOL. ECTC – European Counter Terrorism Centre – Infographic. <<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/ectc-european-counter-terrorism-centre-infographic>> Acesso em 02/04/2018.

EUROPOL. Infográfico de um ano de atuação do ECTC. Disponível em <[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/ectc\\_one\\_year\\_final.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/ectc_one_year_final.pdf)>. Acesso em 02/04/2018

EUROPOL. Relatório anual 2015. Disponível em <[https://www.europol.europa.eu/annual\\_review/2015/terrorism.html](https://www.europol.europa.eu/annual_review/2015/terrorism.html)> Acesso em 15/12/2017.

FRANCE, Guilherme de Jesus. Soft Law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao terrorismo internacional. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

G1. Suspeito dos atentados de Paris é julgado por tiroteio de 2016 na Bélgica. 05/02/2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/suspeito-dos-atentados-de-paris-e-julgado-em-bruxelas.ghtml>> Acesso em 20/02/2018.

LODGE, Juliet. Terrorism and the European community: towards 1992. *Terrorism and Political Violence*, v. 1, n. 1, p. 28-47, 1989.

KAUNERT, Christian. Europol and EU counterterrorism: international security actorness in the external dimension. *Studies in conflict & terrorism*, v. 33, n. 7, p. 652-671, 2010.

NINO, Michele. The Protection of Personal Data in the Fight Against Terrorism: New Perspectives of PNR European Union Instruments in the Light of the Treaty of Lisbon., *Utrecht Law Review*. v. 6, n. 1, p. 64-69. 2010

O'NEILL, Maria. The issue of data protection and data security in the

(Pre-Lisbon) EU Third Pillar. *Journal of contemporary European research*, v. 6, n. 2, p. 211-235, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. 1999. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)>. Acesso em 13/12/2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013*

REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SATZGER, Helmut. ZIMMERMANN, Frank. Dos modelos tradicionais de cooperação judicial ao princípio do reconhecimento mútuo: os novos desdobramentos do verdadeiro paradigma da cooperação européia em matéria penal. In BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. LIMA, Luciano Flores de. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

TELES, Patrícia Galvão. *As respostas europeias aos atentados de Paris e Bruxelas*. *Janus anuário*. Janus 2017- A comunicação mundializada. Observatório de Relações Exteriores. Universidade Autónoma de Lisboa, 2017.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DA ALEMANHA (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT). 18 de julho de 2005. Caso BVerfGE 113, 273 *Europäischer Haftbefehl*. Disponível em <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113273.html>>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Comunicação à Imprensa*. Disponível em <[europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1388\\_pt.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1388_pt.pdf)>. Acesso em 15/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção da Europol*. Disponível em <[http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/convencoes-europeias/convencao-europol/downloadFile/file/Conv\\_Europol.pdf?nocache=1218040457.92](http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/convencoes-europeias/convencao-europol/downloadFile/file/Conv_Europol.pdf?nocache=1218040457.92)>. Acesso em 09/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção Europeia sobre Supressão ao Terrorismo*. Disponível em <[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_anexos/convencao-europeia-para/downloadFile/file/STE\\_090.pdf?nocache=1200416961.63](http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/convencao-europeia-para/downloadFile/file/STE_090.pdf?nocache=1200416961.63)>. Acesso em 07/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2009/371/JAI. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>>. Acesso em 09/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2002/584/JAI. Disponível em <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0010.02/DOC_1&format=PDF)>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/41/EU/Parlamento Europeu e Conselho da UE. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&qid=1513374452738&from=PT>>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018. Disponível em <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01))> Acesso 13/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Mandado de Detenção Europeu. Disponível em <[https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_arrest\\_warrant-90-pt.do](https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-pt.do)>. Acesso em 14/12/2017.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>> Acesso em 13/12/2017.

VENANCIO, Daiana Seabra. O mandado de detenção europeu vs. o mandado de captura do Mercosul: uma análise comparativa. Revista do Programa de Direito da União Europeia, n. 2, p. 27-54, 2012.

Recebido em : 09/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ARTE OPERACIONAL: DE FREDERICO O GRANDE AO “GOLDWATER-NICHOLS ACT”

Rodolfo Castelo Branco Wadovski<sup>1</sup>  
José Cláudio da Costa Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

---

A Arte Operacional é amplamente utilizada para possibilitar as análises e planejamentos no Nível Operacional. Seu desenvolvimento ocorreu ao longo dos últimos dois séculos, passou por um breve período de esquecimento e hoje faz parte de praticamente todas as doutrinas militares. Este artigo tem como propósito oferecer uma visão ampla da evolução histórica da Arte Operacional, conectando os principais eventos históricos que marcaram seu desenvolvimento, de modo a facilitar sua compreensão atual. O método que utilizamos foi a revisão de literatura. Em que pese a relevância do tema, ainda não há em língua portuguesa um trabalho desse tipo. **Palavras-chaves:** Arte Operacional. Nível Operacional. Guerra. Estratégia. Tática. Planejamento. História.

---

<sup>1</sup> Doutorando. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil.  
E-mail: rcbwadovski@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil.  
E-mail: jose.oliveira@marinha.mil.br

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a Arte Operacional é parte essencial dos estudos militares de um grande número de países, uma vez que seus fundamentos são efetivamente utilizados nos planejamentos das operações reais. Cursos de Estado-Maior ao redor do mundo procuram passar importantes conceitos como por exemplo: Nível Operacional, Operações Conjuntas, Centro de Gravidade, fatores Espaço, Tempo e Força, Linhas de Operação e Desenho Operacional.

Um dos desafios para transmitir esses conceitos é mostrar como o Nível Operacional se relaciona com os tradicionais Níveis Tático e Estratégico. O entendimento desse tema pode ser facilitado pela compreensão da evolução histórica da Arte Operacional, por meio do entendimento dos diversos contextos históricos, em que determinados aspectos políticos, sociais, econômicos e militares se acumularam e gradativamente geraram novas necessidades militares. É necessário compreender a evolução da Arte Operacional considerando momentos históricos marcantes, com a análise tanto da execução das batalhas quanto da visão de mundo e da mentalidade dos planejadores militares de cada época: ou seja, estudando a evolução dos conceitos teóricos e experiências práticas (OLSEN & CREVELD, 2011).

A divisão da guerra entre estratégia e tática era suficiente quando a vitória podia ser alcançada em um ponto único onde a batalha ocorria. As tropas lutavam concentradas em uma área geográfica restrita. Até o século XIX, normalmente apenas os níveis estratégico e tático eram reconhecidos. Com o aumento da complexidade da guerra, com os combates simultâneos ou sucessivos em locais cada vez mais dispersos, com a guerra sendo travada por uma série de várias batalhas, novas definições tornaram-se necessárias. Durante o século XIX, os teóricos se referiam à “grande tática” em um esforço para descrever vagamente essa nova realidade. Um entendimento mais formal do Nível Operacional como o nível que conecta estratégia e tática só viria a se consolidar na virada para o século XX. O Nível Operacional evoluiu como resultado da crescente sofisticação e escala das guerras modernas e gradualmente se mostrou como uma área que demanda uma análise distinta dos tradicionais Níveis Estratégico e Tático (HIGHAM, 2002; GLANTZ, 2012; PAPILLA, 2014).

Não há entre os historiadores um consenso a respeito da

origem da Arte Operacional, nem tampouco há para ela uma definição rígida estabelecida. As diversas argumentações sobre as raízes da Arte Operacional dependem da definição adotada. Há razões legítimas para buscar o berço da Arte Operacional em diversos eventos históricos como nas campanhas de Frederico, o Grande, na Prússia, da imperatriz Catarina, a Grande, na Rússia, nas guerras napoleônicas, na Guerra de Secessão Norte-americana, nas campanhas prussianas lideradas por Moltke do século XIX ou na União Soviética das décadas de 1920 e 1930. A distribuição das operações no espaço, a conexão entre objetivos políticos com os militares, as inovações tecnológicas, a organização dos exércitos e o grau de mobilização da nação são alguns dos critérios em disputa no debate para se estabelecer uma definição de Arte Operacional (HILBURGH, 2014). De qualquer maneira, o entendimento comum é que a formação dos conceitos da Arte Operacional foi surgindo e se consolidando ao longo do tempo.

O propósito deste artigo é oferecer uma visão ampla da evolução histórica da Arte Operacional, iniciando por eventos do século XVIII, passando por importantes marcos históricos até a legalização de muitos de seus conceitos na legislação dos Estados Unidos da América (EUA), em 1986. O início desse período de tempo foi escolhido porque a maioria dos autores pesquisados remete-se, com maior ou menor ênfase, aos conflitos do século XVIII. Já a inclusão da Arte Operacional na legislação norte-americana foi selecionada como marco final do nosso estudo porque a partir desse momento a disseminação para outros países, particularmente os ocidentais, ficou bem mais evidente e mais homogênea. Espera-se que este estudo, inédito na língua portuguesa, ilumine as causas que deram origem à Arte Operacional e facilite a compreensão de seus conceitos fundamentais em cursos de Estado-Maior.

Como método para a consecução deste trabalho, realizamos uma pesquisa bibliográfica em bases de dados de artigos científicos e em livros sobre o assunto. Em que pese a relativa reduzida quantidade de referências, pode-se considerar que a qualidade dos trabalhos referenciados é elevada.

O texto está organizado cronologicamente, e abordamos os seguintes tópicos: o período pré-Napoleão, Napoleão, as primeiras décadas pós-Napoleão, a Guerra de Secessão Norte-americana, a segunda metade século XIX, a Primeira Guerra Mundial, a Arte Operacional soviética, os EUA entre guerras, a Segunda Guerra Mundial, o início da era nuclear e o renascimento da Arte Operacional.

## 2 OS PRIMÓRDIOS DA ARTE OPERACIONAL

### 2.1 PERÍODO PRÉ-NAPOLEÃO

Teria sido apenas após a Guerra dos Sete Anos (1756 a 1763) que a teoria militar passou a adotar o modelo de dois níveis de condução da guerra: a estratégia seria a ciência do general e lidaria com os planos de campanha e o uso da tática para alcançar os objetivos, enquanto a tática trataria das formações e manobras no campo de batalha. Nessa época, o General francês Jacques Antoine Hippolyte, conhecido como Comte de Guibert, já percebera que as guerras do futuro seriam a interseção da estratégia e da tática, um olhar que levaria à análise da guerra sob três níveis. As ideias de Guibert serviram de base para o pensamento militar francês da época da Revolução Francesa (TELP, 2005).

Segundo Telp (2005), a Arte Operacional surgiu no período entre as campanhas do Rei da Prússia, Frederico, o Grande (1712 a 1786) e as guerras napoleônicas (1803 a 1815). A Arte Operacional é fruto da relação entre aspectos militares e aspectos sociais, econômicos e políticos, bem como da relação entre a teoria e prática militar, particularmente na França e na Prússia. Assim como mais tarde ocorreu com Napoleão (1769 a 1821), Frederico concentrou em suas mãos o poder político e o poder militar, o que dava vantagens sobre seus oponentes, uma vez que os objetivos políticos, representados principalmente pela diplomacia, estavam em sintonia com os planos militares. Nesse período, a mudança crítica na forma de condução da guerra foi o aumento da inter-relação entre as manobras estratégicas das grandes campanhas e as manobras táticas. Nessa nova dinâmica, as diferentes formações das tropas, fossem divisões ou corpos de exército, chegavam ao campo de batalha a partir de variadas direções como unidades taticamente independentes. Isso tornou indefinida a separação entre a estratégia e a tática, criando uma espécie de “continuo estratégico”.

Já conforme Hilburgh (2014), os primórdios da Arte Operacional estariam nas campanhas da imperatriz russa, Catarina, a Grande, nas duas guerras russos-turcas, a de 1768 a 1774 e a de 1787 a 1792. Nesses conflitos, alguns aspectos do que hoje entendemos como Arte Operacional já estavam presentes. O comandante militar, General Rumiantsev elaborava seus planos à luz das diretrizes estratégicas emanadas de um conselho liderado pela imperatriz. Os planos de Rumiantsev concebiam sucessivos engajamentos táticos com o inimigo. A tropa era organizada em corpos de

exército que eram coordenadas visando o apoio mútuo e a concentração em pontos decisivos distribuídos em um vasto espaço geográfico. Ao contrário do pensamento dominante naquela época, não havia a pretensão de se alcançar a vitória em apenas uma batalha decisiva, pois tinha-se o entendimento que, para alcançar os objetivos estratégicos de Catarina, eram necessárias uma série de batalhas.

Ao estudar Telp e Hilburgh, pode-se concluir que a condução da guerra antes de Napoleão já apresentava algumas características preliminares do que veio a ser conhecido como Arte Operacional. Prussianos, russos e franceses constataram que o contexto político-econômico-social estava sofrendo uma mutação e que não era mais possível estabelecer objetivos táticos independentes dos objetivos políticos.

## 2.2 NAPOLEÃO

A industrialização da Europa propiciou que os Estados empregassem todos os seus recursos nas guerras napoleônicas de forma inovadora, constituindo exércitos numerosos (MATHENY, 2001). As guerras passaram a ser um negócio que envolvia não apenas as forças militares, mas toda a nação, espalhando pela Europa um verdadeiro nacionalismo armado. Carl von Clausewitz (1780 a 1831) percebia a França como a precursora de uma revolução militar na Europa. A formação dos Estados Nacionais, as consequências políticas, sociais e econômicas do período da Revolução Francesa, tudo isso potencializado pelos avanços tecnológicos (transporte, comunicações, armamentos) e organizacionais (formações dos exércitos, conscrição universal), propiciaram a Napoleão abordar a guerra de uma forma inovadora, isto é, a mobilização de forças para desdobrá-las no teatro de guerra e então manobrar formações independentes (corpos de exército) de modo a concentrá-las no momento e local adequado para o combate. O aumento das dimensões das formações militares e dos teatros de guerra aumentou a complexidade das campanhas militares, o que demandou maior controle. Passava a ficar mais evidente a existência de um nível operacional da guerra. Carl von Clausewitz já tratava dos “elementos operativos” como fazendo parte de um nível dedicado às campanhas (OLSEN & CREVELD, 2011; PAPILLA, 2014; KUEHN, 2015).

Em que pese terem sido os alemães os pioneiros no uso de muitos termos relacionados à Arte Operacional e de terem sido os soviéticos os que primeiro sistematizam os seus conhecimentos, muitos dos seus conceitos

atuais já eram empregados nos primeiros períodos após a Revolução Francesa (KUEHN, 2015; KRAUSE, 2006). Carl von Clausewitz e Henri Antoine Jomini (1779 a 1869) utilizaram as guerras napoleônicas para suas análises e influenciaram significativamente o pensamento militar no ocidente. Nenhum dos dois empregou o termo “Arte Operacional”, entretanto eles trataram de campanhas e teatros de guerra, deixando implícito a área cinzenta entre a estratégia e a tática (MATHENY, 2001; OLSEN & CREVELD, 2011).

Napoleão e seu subordinado, Antoine de Jomini, pareciam já entender o novo contexto em que as guerras passaram a ser travadas (KUEHN, 2015). A corrente de pensamento liderada por Jomini entendia que nas guerras napoleônicas a estratégia militar se baseava nas operações de grandes unidades e que a essência do gênio de Napoleão seria a perseguição da “estratégia do ponto único”, limitada no tempo e no espaço. “A estratégia descrevia um complexo limitado de ações, incluindo abordagens, marchas, contra-marchas e manobras, as quais acontecem dentro do teatro para aumentar a massa em pontos decisivos. A tática descrevia o que acontecia dentro dos limites do campo de batalha” (SCHNEIDER, 1989; MENNING, 1997). Também passou a ter destaque a manobra visando uma abordagem indireta, com o uso simultâneo de exércitos para fixar e envolver as posições inimigas (PAPILLA, 2014). Napoleão foi o primeiro a liderar nesse novo contexto (OLSEN & CREVELD, 2011). A campanha de Jena-Auerstadt de 1806 é considerada um exemplo de sucesso na aplicação dos princípios da Arte Operacional que seriam definidos mais tarde (KRAUSE, 2006).

### 2.3 PRIMEIRAS DÉCADAS PÓS-NAPOLEÃO

No período das guerras napoleônicas, as características das tecnologias empregadas nos combates ainda eram basicamente as mesmas da era da pré-revolução industrial. Apesar de os avanços tecnológicos serem apenas um dentre diversos fatores que influenciam as maneiras de conduzir a guerra, o século XIX, especialmente sua segunda metade, foi um período em que o entendimento tradicional da tática e da estratégia na guerra sentiu fortemente o impacto da revolução industrial. Algumas inovações marcaram essa época: peças intercambiáveis, métodos de produção em massa, motores a vapor, carregamento de culatras, pólvora sem fumaça, armamentos automáticos portáteis, telegrafia, minas, navios

encouraçados e artilharia sem recuo e de longo alcance (DAVIS, 1991; MENNING, 1997; KRAUSE, 2006).

Os governos, agora na forma de Estados Nacionais e com seus exércitos profissionais, tiveram aumentada sua capacidade de utilizar grandes massas de pessoas para construir exércitos e melhorar suas organizações. Em que pese ser comum que os avanços da tecnologia demorem um certo tempo para serem empregados diretamente com fins militares, os desenvolvimentos tecnológicos propiciaram melhorias nos transportes das tropas e em suas comunicações, bem como na letalidade dos armamentos. Os movimentos das tropas terrestres, que antes eram lentos (a pé ou a cavalo), agora contavam com a grande capacidade das ferrovias para transportar grandes quantidades de tropas e material a longa distância e em velocidades antes inimagináveis. O aumento do alcance e da precisão dos armamentos, bem como da letalidade dos rifles e da artilharia possibilitaram novas formas de emprego tático. O campo de batalha foi enormemente expandido. O telégrafo possibilitou a comunicação com tropas afastadas. O tamanho dos exércitos também aumentou em número e a industrialização permitiu fabricar armamentos em grande escala (DAVIS, 1991; MENNING, 1997; KRAUSE, 2006).

Tudo isso demandou uma evolução do planejamento militar, especialmente o movimento de tropas dentro do teatro de guerra. Particularmente a “estratégia de ponto único” foi afetada pelas novas possibilidades oferecidas pela combinação de massa e poder de fogo (MENNING, 1997).

Dois pensadores militares se destacam no século XIX. Clausewitz, que estudou a natureza da guerra e procurou relacionar a guerra aos objetivos políticos, enfocando aspectos até então menos considerados, como a ideia de moral e da guerra absoluta. Ele desenvolveu vários conceitos chaves, como centro de gravidade e ponto culminante. Jomini tratou do crescimento da complexidade da guerra, trazendo a ideia da “grande tática”. Ele detalhou algumas ideias como teatro de operações, base de operações, linhas de operação e pontos decisivos, além de atribuir grande importância à logística. Além dos dois, também vale citar o Baron Von der Goltz (1843 a 1916), seguidor de Clausewitz, que escreveu “A Conduta de Guerra”, que foi traduzido para o inglês em 1896 e teve particular influência no pensamento norte-americano. Ele identificava que o exército principal inimigo era o seu centro de gravidade (MATHENY, 2001; GLANTZ, 2012)

*Figura 1*  
*Pensadores militares de destaque no século XIX (Fonte: autores)*



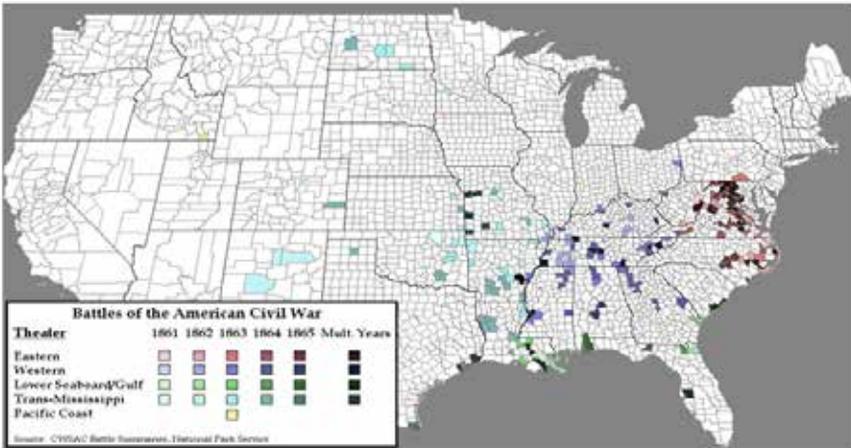
### 3 AS TRANSFORMAÇÕES DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

#### 3.1 A GUERRA DE SECESSÃO NORTE-AMERICANA

Para James Schneider, da School of Advanced Military Studies do Army Command and General Staff College dos Estados Unidos da América (EUA), o surgimento da Arte Operacional está intimamente ligado ao desenvolvimento das tecnologias do século XIX. A máquina a vapor, o telégrafo, a produção em massa de fuzis e explosivos aumentaram as capacidades de movimento, comunicação e poder de fogo, elevando o ritmo e a complexidade da guerra. Entretanto, esse desenvolvimento por si só não explicaria os avanços que a Arte Operacional trouxe na forma de pensar a guerra (KUEHN, 2015). Schneider (1989) atribui a estratégia de Napoleão de empregar corpos de exércitos para se concentrarem para uma batalha decisiva como uma das sementes da Arte Operacional. Contudo ele argumenta que a essência da Arte Operacional é a integração espacial e temporal de todas as operações de forma orquestrada, o que demanda considerar manobras simultâneas e sucessivas. Para esse autor, essas ideias ainda não faziam parte do pensamento de Napoleão. Em sua visão, a Arte

Operacional teve suas raízes na Guerra de Secessão Norte-americana (1861 a 1865) em razão de características daquela guerra, como por exemplo: emprego de diversos exércitos distribuídos no teatro de operações, (Figura 2), emprego de postos de comando separados para controlar os diferentes exércitos, planejamento integrado das diversas campanhas, condução de operações distribuídas no tempo e no espaço, emprego estratégico da cavalaria, ataques profundos, condução de operações conjuntas e nova logística para apoiar tropas mais dispersas. Krause (2006) afirma que a Arte Operacional, em que pese o não uso desse termo, foi de fato aplicada na Guerra de Secessão Norte-americana, sendo o exemplo mais evidente a campanha de Gettysburg.

*Figura 2: Distribuição no espaço e no tempo das batalhas da Guerra de Secessão (Fonte: CWSAC Battle Summaries, National Park Service)*



A Guerra de Secessão Norte-americana foi um exemplo do impacto da Revolução Industrial na dinâmica da guerra. As armas automáticas e posições entrincheiradas passaram a ameaçar os movimentos da cavalaria, que passou a ser empregada apenas longe das trincheiras. Ataques frontais ao estilo napoleônico já não eram mais viáveis. Os comandantes passaram a procurar manobrar para atacar flanco do inimigo, mantendo suas tropas dispersas para não se tornarem alvos da alta letalidade dos novos armamentos. As distâncias onde as tropas passaram a ser empregadas aumentaram, tendo como consequência uma maior dificuldade de

comando e controle. Tecnologias não militares, como balões aéreos, telégrafo e estradas de ferro foram empregadas pelas forças armadas. Nesse conflito também foi demonstrada a influência da guerra naval em terra (bloqueio de portos e interdição de linhas de comunicação) e do submarino (apesar de sua real importância ter aparecido apenas na Primeira Guerra Mundial, 1914-1918). As campanhas passaram a ser planejadas de forma inter-relacionada, com as estruturas logísticas assegurando as linhas de comunicação (DAVIS, 1991; MENNING, 1997).

### 3.2 A SEGUNDA METADE SÉCULO XIX

O Marechal de Campo Helmuth von Moltke, “the Elder”, por trinta anos chefe do estado-maior do Exército Prussiano e admirador de Clausewitz, foi um dos primeiros a perceber a conexão entre a estratégia e a tática na Guerra Franco-Prussiana de 1870. As vitórias prussianas contra a Áustria em 1866 e contra a França em 1871 são exemplos de como Moltke procurava levar “o exército ao local certo, no tempo certo e na combinação certa para evitar o impasse no campo de batalha e sustentar o relacionamento sinérgico do comandante com a autoridade política”. Usando as ferrovias para engajar grandes quantidades de tropas em condições favoráveis e o telégrafo para coordenar e controlar seus movimentos e emprego, buscando vitórias rápidas e decisivas, ele aproximou o significado tradicional da tática e da logística para o que hoje entendemos como Arte Operacional. Em 1871, escreveu “Ensaio sobre Estratégia”, em que afirma que a estratégia tem propósitos políticos e militares e identifica as conexões entre estratégia e tática. Moltke prossegue explicando que as operações são a ponte entre a estratégia (política e militar) e a tática e usava o termo “condução operacional” para descrever essas atividades (KRAUSE, 2006; OLSEN & CREVELD, 2011; HILBURGH, 2014).

Durante o século XIX, por influência de Clausewitz, os britânicos usavam o termo “operações” para se referir às atividades militares em geral. Também já ocorria uma influência de Jomini com o uso dos princípios de guerra para guiar o pensamento militar, em uma tentativa de conectar a estratégia à tática. O manual *Field Service Regulations*, de 1909, representou a primeira tentativa de oficializar os princípios de guerra dentro de uma visão mais próxima da Arte

Operacional. Contudo os britânicos eram muito cautelosos na adoção de doutrinas e a Arte Operacional ficou mais voltada para a tática (OLSEN & CREVELD, 2011).

Já os franceses, apesar da herança de Napoleão, não evoluíram consideravelmente a sua Arte Operacional. O desenvolvimento de sua doutrina foi influenciado pelos sucessos e fracassos das Guerras Franco-Prussianas (1870 a 1871), mas as nuances entre o nível tático e o nível operacional parecem não terem sido bem compreendidas, o que talvez tenha colaborado para a alta mortalidade da Primeira Guerra Mundial e as derrotas no início da Segunda Guerra Mundial (KRAUSE, 2006).

### 3.3 A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL

No início do século XIX, a estratégia podia ser resumida como o posicionamento do exército principal, que, ao entrar em contato com o inimigo passava a depender da tática para a condução do combate e buscar a batalha decisiva, como no caso de Austerlitz (1805) e Waterloo (1815). Em virtude da realidade política e econômica da época, havia basicamente apenas um exército principal. Consequentemente essa batalha decisiva era fundamental. Caracterizava-se por ser relativamente reduzida em duração, dimensões geográficas e de número de soldados. Com o passar das décadas, o teatro de operações se ampliou e os efetivos aumentaram, exigindo maior coordenação e impossibilitando a realização de uma única batalha decisiva. Se uma única batalha não poderia ser decisiva, a tática não era suficiente para alcançar os objetivos estratégicos e tornou-se necessário planejar campanhas compostas por diversas batalhas (MATHENY, 2001; GLANTZ, 2012). Os conceitos operacionais foram evoluindo e surgiu a necessidade de operações conjuntas entre as forças e operações combinadas entre aliados, tudo isso potencializado pelos desenvolvimentos tecnológicos e pelo aumento da industrialização, o que aumentou a escala das forças e a importância da logística (MATHENY, 2001).

A teoria desenvolvida após as Guerras Napoleônicas, em que uma grande lição era a busca pela batalha decisiva, não se adequou à realidade da Primeira Guerra Mundial, em que as batalhas tornaram-se mais prolongadas. A escala dos combates mudou: enquanto em Waterloo havia cerca de 140.000 combatentes em ambos os lados, na Batalha das Fronteiras na França os números superaram três milhões.

Os teóricos militares pós Primeira Guerra Mundial tentariam identificar as principais lições dessa guerra, em que se passou a compreender um pouco melhor os impactos do aumento das dimensões geográficas dos conflitos, da industrialização e da escala das forças militares. Os alemães perceberam a necessidade de conectar tática e estratégia e na década de 1920 já usavam o termo *operative* (MATHENY, 2001).

Na Primeira Guerra Mundial a natureza das operações passou a depender de um planejamento de alto nível e vitórias táticas em batalhas não garantiam sucesso estratégico. As operações passaram a ser vistas como um conjunto complexo de ações militares, conectadas pelo seu período, local e intenção, em que a questão mais importante passou a ser justamente a conexão desses aspectos. Considerações não-militares passaram a fazer parte do planejamento, como alianças e ataques na retaguarda profunda do inimigo. Inovações tecnológicas, como os aviões e veículos blindados abriram novas possibilidades táticas. Todas essas evoluções exigiram dos teóricos e dos planejadores uma compreensão mais holística do fenômeno da guerra. Tais estudos geraram um vocabulário comum e os alicerces dos conceitos da Arte Operacional. A Arte Operacional se apresentou como uma maneira de lidar com os imensos desafios desse novo contexto (MENNING, 1997; MATHENY, 2001).

Na Primeira Guerra Mundial, as lideranças militares, como por exemplo o General Sir Douglas Haig, comandante das forças britânicas na França, resistiram a realizar as mudanças necessárias ao pensamento estratégico relacionadas ao desenvolvimento do armamento ocorrida no final do século XIX. O desenvolvimento dos carros de combate fomentou as discussões sobre estratégias ofensivas e defensivas. Essa tecnologia só foi efetivamente empregada na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando os alemães criaram as divisões de carros de combate. O mesmo delay entre desenvolvimento e emprego ocorreu com o submarino (torpedos, carga de profundidade e sonar). Tanto os carros de combate quanto os submarinos demonstram o longo relacionamento histórico entre estratégia e tecnologia, havendo um foco no debate ofensiva-defensiva (DAVIS, 1991).

## **4 A ARTE OPERACIONAL SOVIÉTICA**

### **4.1 CONTEXTO INICIAL**

Apesar de a alta qualidade da Arte Operacional Soviética ser amplamente reconhecida, alguns historiadores alegam que ela deriva

do pensamento germânico, particularmente das ideias do General Heinz Guderian (1888-1954) ou mesmo dos ingleses Basil H. Liddell Hart (1895-1970) e J.F.C. Fuller (1878-1966). Esse argumento é refutado pela cronologia das divulgações dos trabalhos, pois os estudos soviéticos publicados na década de 1920 antecedem aos daqueles outros teóricos. De qualquer maneira, a Arte Operacional soviética desenvolvida entre 1919 e 1937 não pode ser considerada apenas uma emulação do pensamento militar ocidental. Há sim similaridades com os germânicos e ingleses no que tange ao emprego de carro de combate em conjunto com a aviação de forma rápida e a grandes distâncias, mas difere em quase todos os outros aspectos, mostrando-se melhor e mais sofisticada do que a ocidental, fato que os alemães sentiram a partir da segunda metade da Segunda Guerra Mundial (HIGHAM, 2002; KRAUSE, 2006).

Em que pese os germânicos terem contribuído muito para a Arte Operacional durante o século XIX, seu desenvolvimento não pode ser colocado no mesmo patamar do soviético, talvez porque os alemães não tiveram as necessidades impostas pela extensão geográfica russa ou da guerra civil de 1917 (Figura 3). O modelo prussiano de uma organização militar eficiente que dispusesse do poder do Estado influenciou significativamente as ideias russas. Mas a situação alemã não demandou uma preparação para campanhas extensas em grande escala, bem como viveu-se a armadilha do conforto de se manter fiel à tradição da análise estratégia/tática. Em relação à URSS, houve algumas especificidades. Os soviéticos mantiveram a ênfase em operações terrestres de larga escala, preocuparam-se em integrar seus pensamentos a respeito de diferentes aspectos das operações militares e seus teóricos formaram uma escola de pensamento e estudaram de maneira sistemática a história das operações desde Napoleão para entender as mudanças ocorridas. As guerras passaram a ser vistas como operações compostas por diversas batalhas, simultâneas ou sucessivas, mas integradas em um mesmo plano geral. Para os soviéticos, a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917 tinham muitos aspectos em comum, particularmente na importância da logística, que passou a dispor cada vez mais de estradas para ampliar o seu alcance (MENNING, 1997; KRAUSE, 2006).

Figura 3: Distribuição no espaço e no tempo das batalhas da Guerra Civil Russa



Fonte: maps-russia.com)

Segundo Higham (2002), os soviéticos concluíram que o estilo napoleônico de guerrear em busca da batalha decisiva não era mais adequado. Uma explicação está relacionada ao emprego de exércitos com milhares de homens dispersos em uma área geográfica gigantesca, onde um ataque já não era suficiente para derrotar o inimigo:

Quando os germânicos destruíram dois exércitos russos em Tannenberg em 1914, por exemplo, eles perceberam que sua vitória tinha sido incompleta não por culpa dos comandantes, mas porque o grosso do exército russo não tinha nem mesmo chegado no teatro de guerra. Da mesma forma, quando os germânicos atacaram uma grande concentração de forças francesas em Verdun em 1916, os franceses não foram apenas capazes de manobrar um grande número de tropas em reserva provenientes de outras posições, mas seus aliados britânicos foram capazes de lançar seu próprio grande ataque ao longo de Somme. Em contraste, quando as forças de Napoleão engajaram o exército principal prussiano em Jena-Auerstädt, em 1806, ou o exército principal austríaco em Wagram em 1809, as forças que eles derrotaram eram a grande maioria das forças que a Prússia e a Austria poderiam mobilizar para lutar naquele período (HIGHAM, 2002) **tradução nossa.**

Pode-se afirmar que os russos não foram os criadores da Arte Operacional, entretanto eles foram os primeiros a estudar

sistematicamente, no início do século XX, os conflitos passados em busca de respostas para seus problemas. Como referências mais antigas, utilizaram as experiências de Napoleão e os ensinamentos de Antoine Jomini e Carl von Clausewitz. Como referência mais próxima, utilizaram o exemplo germânico, particularmente os preceitos de Helmut von Moltke, “the Elder”, e as experiências das guerras Austro-Prussiana (1866) e Franco-Prussiana (1870-1871) para estruturar sua forma de organizar, mobilizar e pensar na guerra no novo mundo industrial. Em razão das necessidades impostas pelas especificidades do seu contexto durante a guerra interna da Revolução Russa, onde a simultaneidade e sequenciamento das campanhas tornaram-se essenciais, bem como pela experiência na Primeira Guerra Mundial, o alto escalão militar soviético formulou uma doutrina que hoje entendemos como Arte Operacional (KRAUSE, 2006; GLANTZ, 2012; KUEHN, 2015).

Os teóricos soviéticos, cerca de 100 anos após Napoleão, perceberam a importância de compreender e usar o nível operacional para a organização de ações táticas a fim de alcançar a estratégia escolhida pela nação. Essa forma de pensar a guerra deu origem ao termo “Arte Operacional”, que a partir dos anos 1980 foi popularizado nos EUA e no Reino Unido (HILBURGH, 2014).

## 4.2 FORMAÇÃO HOLÍSTICA

A Arte Operacional soviética não pode ser compreendida sem levar em conta os aspectos sociais juntamente com os militares (OLSEN & CREVELD, 2011). O estudo da guerra na URSS, particularmente da Arte Operacional, foi realizado dentro de um contexto amplo, levando em conta aspectos políticos, econômicos e tecnológicos. Os teóricos soviéticos realizaram uma abordagem científica da história das guerras, dentro de uma estrutura de “ciência militar” para entender a dinâmica da guerra, considerando as guerras como um dentre vários outros processos históricos das atividades humanas. Havia um intenso debate em todos os níveis das forças armadas. A ênfase nos aspectos humanos e sociais dos dogmas Marxistas-Leninistas influenciou o desenvolvimento da Arte Operacional soviética. Apesar da percepção da importância dos desenvolvimentos tecnológicos da época, os militares soviéticos souberam considerar em sua doutrina as consequências das circunstâncias políticas, particularmente

a disponibilidade de um grande número de pessoas para formar enormes exércitos. Na URSS, toda a doutrina militar devia receber o aval do Partido Comunista (HIGHAM, 2002; GLANTZ, 2012). Para os soviéticos, a evolução da teoria e da prática militar significava que a estratégia da nação tinha que englobar considerações de todos os tipos de organizações, desde o front de batalha até um amplo apoio de retaguarda. Planejamentos e preparações de alto nível, administração de recursos e definição de objetivos e prioridades deveriam ter como propósito final os objetivos políticos do Estado (MENNING, 1997).

### 4.3 ESCOLAS E ASSOCIAÇÕES

A ciência militar foi seriamente discutida na URSS após a Primeira Guerra Mundial. Os militares, acompanhados por teóricos, e todos sobre supervisão política, formaram associações para debater as questões das guerras. Um exemplo foi a *Military Science Society of the RKKA (Workers' and Peasants' Red Army) Staff Academy*, criada em outubro de 1920. Os estudos dessa época sobre a natureza dos conflitos influenciaram o entendimento militar das próximas décadas, as definições dos manuais militares, os currículos escolares e a reestruturação das forças armadas soviéticas. O Comandante do Exército Vermelho de 1919 a 1924, S. S. Kamenev e o Chefe do Estado-Maior soviético, Mikhail N. Tukhachevsky (Figura 4) publicaram artigos destacando o planejamento na realização de operações militares sucessivas e contestando a importância de se perseguir uma batalha decisiva (GLANTZ, 2012). Em meados dos anos 1920, Tukhachevskiy ordenou que os ensinamentos sobre operações fossem acompanhados pelo ensinamento sobre logística na Soviet Staff Academy, onde foi criado o Departamento de Condução de Operações, ao lado dos tradicionais departamentos de Estratégia e de Tática. O processo significou que a União Soviética institucionalizou a Arte Operacional, a posicionando entre os níveis estratégicos e táticos (MENNING, 1997; KRAUSE, 2006).

*Figura 4: Marechal Kamenev e Marechal Tukhachevsky*

#### 4.4 MOBILIDADE E TECNOLOGIA

A Arte Operacional soviética surgiu para lidar com a questão da mobilidade. As tecnologias desenvolvidas no decorrer da Revolução Industrial, particularmente as que levaram ao aumento do poder de fogo, reduziram a mobilidade das tropas, tornando o campo de batalha mortalmente estático, o que foi constatado claramente na Primeira Guerra Mundial. Tecnologias ainda mais recentes, como carros de combate e aviação foram empregadas por alemães, britânicos e franceses para aproveitar sucessos táticos, como por exemplo continuar atacando dentro das trincheiras após um sucesso inicial, tentando reduzir ao máximo a perda de vidas. Esse pensamento permaneceu até a década de 1930 (HIGHAM, 2002). A Arte Operacional soviética, já na década de 1920, tinha um propósito diferente: restaurar a mobilidade no campo de batalha (HIGHAM, 2002). Os teóricos soviéticos reconheciam o papel da tecnologia na evolução da forma de conduzir as operações. Para os soviéticos, estava claro que a revolução industrial alterou a forma de condução das guerras. Tukhachevsky destacou o papel na tecnologia e a expansão do campo

de batalha e a necessidade de realizar “operações em profundidade” (MENNING, 1997; MATHENY, 2001; KRAUSE, 2006; HILBURGH, 2014). Mas para os soviéticos parecia claro que resolver um problema tático não necessariamente solucionava as questões operacionais. Uma importante conclusão foi que, para que as inovações tecnológicas tenham impacto significativo, a doutrina deve ser adaptada às novas possibilidades (HIGHAM, 2002).

Georgiy S. Isserson, chefe do Departamento de Arte Operacional na Frunze General Staff Academy nos anos de 1930, afirmava que novos armamentos demandam novas maneiras de combater. Os carros de combate e os aviões deveriam ser empregados para alcançar um sucesso além do tático, ou seja, dentro de uma visão mais ampla da guerra (HIGHAM, 2002, ISSERSON, 2013). Isserson argumentava que não bastava empregar adequadamente as novas tecnologias, mas era necessário compreender a nova natureza da guerra, que agora devia considerar enormes exércitos e defesas em grandes profundidades: “uma única onda de esforço operacional empregando uma estratégia linear não resolve nada... e esmagar-se-á impotente nas profundezas da oposição contemporânea”. A doutrina deve ser completamente reformulada pois não seria mais possível desdobrar as tropas em profundidade como vinha sendo feito até aquele momento (HIGHAM, 2002).

#### 4.5 MOTIVAÇÕES E PENSAMENTOS

Essa nova percepção da natureza da guerra, especialmente o aumento da complexidade das operações militares, criou um vácuo entre o que era tradicionalmente conhecido como estratégia e tática. Inicialmente os termos “grande tática”, “estratégia aplicada” e operatika (na Rússia, por volta de 1907) e operativ (na Alemanha) foram utilizados para representar essa lacuna. As experiências da Primeira Guerra Mundial e da sua guerra civil, em que operações com milhares de soldados se espalharam por milhares de quilômetros, levaram os soviéticos a considerar em seus estudos, já na década de 1920, o nível operacional entre os tradicionais níveis estratégicos e táticos (MENNING, 1997; GLANTZ, 2012). Enquanto muitos não percebiam ou valorizavam existência desse nível entre a tática e a estratégia, os teóricos soviéticos, já por volta de 1922, adotaram o termo operational

art, detalhando seus conceitos nos anos seguintes. Em 1926, Aleksandr A. Svechin, general da reserva e membro da Frunze General Staff Academy e da RKKA Staff Academy, traduziu o pensamento da época: “as táticas compõe as etapas a partir das quais os saltos operacionais são montados. A estratégia aponta o caminho” (MENNING, 1997; MATHENY, 2001; GLANTZ, 2012; HILBURGH, 2014).

Pensadores como Tukhachevskiy e V. K. Triandafillov, Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército Vermelho, enfatizaram a ofensiva no nível operacional e tiveram grande influência na doutrina soviética no período entre a revolução de 1917 e a Segunda Guerra Mundial. Suas ideias se refletiram nos fundamentos da doutrina operacional soviética e posteriormente no desenvolvimento do emprego inovador de forças blindadas e mecanizadas (KRAUSE, 2006). Em meados da década de 1920, sob a influência de pensadores como V. K. Triandafillov e G. S. Isserson, a Arte Operacional soviética tentou moldar engajamentos e campanhas simultâneas e sucessivas, de forma a possibilitar a “batalha em profundidade” para atacar as reservas do inimigo (GLANTZ, 2012; KUEHN, 2015).

S. S. Kamenev, ao analisar a guerra civil de 1917, pondera:

Apesar de todas as vitórias em batalhas, o destino da campanha será decidido na última batalha. Derrotas intermediárias durante a campanha, por mais sérias que sejam, serão vistas a posteriori com episódios individuais. Na guerra moderna de grandes exércitos, a derrota do inimigo resulta do somatório contínuo de vitórias contínuas em todos os fronts, completadas com sucesso uma após a outra e temporalmente interconectadas. A conduta ininterrupta de operações é a principal condição para a vitória (GLANTZ, 2012) **tradução nossa.**

Kamenev entendia que as linhas férreas possibilitavam ao inimigo, que houvera sofrido uma derrota intermediária, rapidamente se fortalecer durante uma interrupção dos combates. O sistema de linhas férreas contribuiu especialmente para aumentar a eficácia defensiva. Enquanto o defensor tinha suas posições fortificadas ressupridas por ferrovias na retaguarda, o atacante tinha que se deslocar lentamente e relativamente desprotegido em direção às trincheiras, arames farpados e metralhadoras inimigas. Tukhachevski

também enfatizava o perigo com as pausas nas campanhas (HIGHAM, 2002).

Isserson ensinava que os planos deveriam assegurar que o atacante não atingisse seu ponto culminante, isto é, não esgotasse suas forças antes da última batalha. Na sequência de uma campanha, as batalhas finais são as mais críticas. O principal obstáculo seria uma guerra estática, a qual deveria ser vencida por meio da Arte Operacional, ou seja, manobrar executando uma série de operações consecutivas ou simultâneas, sem interrupções, desde o momento inicial até a completa derrota do inimigo (HIGHAM, 2002).

A compreensão de que o novo contexto em que a guerra passou a ser travada exigia o planejamento de operações sucessivas, levou os estudiosos a focar suas atenções no que ocorria entre os níveis estratégicos e táticos. Gradualmente, a terminologia passou a considerar também o nível operacional da guerra. Em estudo de 1926, Tukhachevsky afirmou:

A tática moderna é caracterizada primordialmente pela organização da batalha, presumindo a coordenação de vários ramos das tropas. A estratégia moderna engloba seu significado tradicional, isto é, a tática do teatro de operações militares. Contudo, essa definição é incompleta pelo fato de que a estratégia prepara para a batalha, mas ela também participa e influencia o curso da batalha. Operações modernas envolvem a concentração de forças necessárias para infligir um golpe e a continuada e ininterrupta inflicção de golpes dessas forças contra o inimigo em toda uma área extremamente profunda. A moderna natureza dos armamentos e das batalhas é tal que é impossível destruir as forças inimigas por meio de um golpe em uma batalha de um dia. A batalha nas operações modernas se estende em uma série de batalhas não apenas ao longo do front, mas também em profundidade, até o momento em que, ou o inimigo sofre um golpe de aniquilação final, ou quando as forças ofensivas se tornam exaustas. Nesse sentido, as táticas modernas do teatro de operações militares são extremamente mais complexas do que aquelas de Napoleão, sendo elas ainda mais complexas pelo [...] comandante estratégico não poder pessoalmente organizar os combates (GLANTZ, 2012) **tradução nossa.**

Em 1926, Aleksandr A. Svechin, publicou seu influente trabalho, *Strategy (Strategiia)*, em que apresentou seu entendimento sobre Arte Operacional:

Ações de combate não são suficientes, mas sim o material básico a partir do qual as operações são compostas [...]. Normalmente o caminho para os objetivos finais é dividido em uma série de operações, subdivididas no tempo por pausas, compreendendo diferentes setores territoriais do teatro de guerra e se diferenciando bastante entre si em consequência dos diferentes objetivos intermediários [...]. As operações representam um agregado de ações muito diversas: a compilação de planos operacionais, a preparação do material, a concentração de forças para operações futuras, a construção de posições defensivas, a realização de marchas [...]. O material da Arte Operacional é a tática e a administração: o sucesso no desenvolvimento de uma operação depende do sucesso na resolução por forças de questões táticas distintas e na provisão dessas forças de material e suprimentos. A Arte Operacional, em decorrência dos objetivos da operação, gera uma série de missões táticas e estabelece uma série de tarefas para as atividades dos órgãos da área de retaguarda (GLANTZ, 2012.) **tradução nossa.**

Georgiy S. Isserson destacou que as unidades dos exércitos tinham se especializado, com armamentos, possibilidades de deslocamento e formas de emprego tendo evoluído fortemente desde a Primeira Guerra Mundial. Como exemplo, ele cita que em 1914 as diferenças entre a infantaria e cavalaria eram muito menores que na década de 1930, quando o houve a introdução das aeronaves em grande escala, aumento da blindagem e alcance da artilharia. Para Isserson, a Arte Operacional deveria integrar essas diversas unidades ao longo de um teatro de operações cada vez mais amplo (MENNING, 1997). V. K. Triandafillov escreveu em 1929 que a evolução do carro de combate vinha sendo uma tentativa constante de passar a empregar esse meio de uma forma mais operacional do que tática (HIGHAM, 2002).

Não se pode comparar a abordagem soviética com a estratégia da batalha única de Napoleão. Em que pese Napoleão empregar suas divisões ou os corpos de exército dispersos no teatro de guerra, seu objetivo era o de manobrar para concentrar suas forças em uma batalha decisiva. Já os soviéticos buscavam prolongar a campanha

se assegurando que suas forças não atingiriam a exaustão antes da última batalha da campanha (HIGHAM, 2002).

## 4.6 OPERAÇÕES EM PROFUNDIDADE

Na década de 1930, os soviéticos chegaram ao conceito de operações em profundidade, que representou a aplicação da Arte Operacional na prática. Isserson, por exemplo, enxergava a continuidade das batalhas como crítica: “futuras operações em profundidade surgirão não como simples conexões de uma série ininterrupta de engajamentos, mas como uma corrente inquebrável se estendendo por toda a profundidade das atividades militares”. Para Isserson, as operações agora deveriam ser entendidas como uma série interligada de várias operações, onde um novo elemento deveria ser considerado: a profundidade. Na visão de Isserson, “nós nos encontramos na fronteira de uma nova época da arte militar e devemos fazer a transição de uma estratégia linear para uma estratégia em profundidade”. Operações em profundidade demandavam três requisitos: identificação de objetivos operacionais dentro do teatro de operações, visualização do teatro em três dimensões e determinação da melhor sequência de ações militares (preparação, organização, apoio, batalhas e estrutura de comando). A estruturação das ações táticas tinha como um de seus objetivos apoiar as “operações em profundidade” (MENNING, 1997; HIGHAM, 2002; HILBURGH, 2014).

A realização de operações em profundidade exigia meios adequados, os quais foram providos pela industrialização da URSS. A evolução tecnológica, particularmente na motorização, mecanização e aviação e seu impacto nas operações ofensivas foi contemplada na reestruturação das forças soviéticas e no manual *Field regulation* (Ustav) de 1929. Esse documento estabelecia como objetivo a condução de operações em profundidade (*glubokii boi*) por meio de sucessos táticos contra as defesas em profundidade inimigas, empregando simultaneamente carros de combate, infantaria, artilharia e aviação. Em 1933, o conceito de operação em profundidade foi oficialmente introduzido nas “Instruções Provisórias sobre a Organização da Batalha em Profundidade”, do Exército Vermelho. Juntamente como o conceito de operações sucessivas, a ideia de operações em profundidade tornou-se fundamental para entender o nível operacional da guerra.

O “Field regulation (Ustav)” de 1936 estabeleceu as operações em profundidade como um princípio da Arte Operacional soviética, trazendo uma definição:

Ataques simultâneos sobre as defesas inimigas pela aviação e artilharia às profundezas da defesa, penetração das zonas táticas de defesa pelo ataque com o emprego maciço de carros de combate e violenta transformação de sucessos táticos em sucessos operacionais com o objetivo de cercar e destruir completamente o inimigo. O esforço principal é realizado pela infantaria, e o apoio mútuo de todos os tipos de forças é organizado visando seu interesse (GLANTZ, 2012, tradução nossa).

A nova doutrina soviética priorizava a velocidade, a audácia e a busca de uma iniciativa agressiva pelos comandantes em todos os escalões. Também ficava clara a necessidade de coordenação entre os diversos comandantes terrestres, bem como com a aviação e o apoio logístico (HIGHAM, 2002).

A questão apontada anteriormente por Kamenev, a respeito do uso da rede ferroviária pelo defensor, podia agora ser enfrentada com os carros de combate de maior raio de ação e velocidade. Os novos carros de combate podiam ser empregados dispersos e dificultavam sua localização pelo inimigo. Essa nova possibilidade tornou a surpresa e a dissimulação comuns no planejamento militar soviético. Além disso, o planejamento de operações em profundidade, contando com ataques aéreos, artilharia de longo alcance e ataques de penetração com carros de combate, visava desestabilizar as defesas em profundidade do inimigo. Os alvos principais eram pontes e nós ferroviários para reduzir a mobilidade do oponente, bem como centros de comando e controle e depósitos logísticos, a fim de causar grande dano à estrutura global do inimigo (HIGHAM, 2002).

## 4.7 EXPURGOS

Os soviéticos estavam liderando uma verdadeira Revolução dos Assuntos Militares (RAM) nas décadas de 1920 e 1930 ao desenvolverem uma doutrina em sintonia com a evolução dos carros

de combate e da aviação. O entendimento sobre o emprego dos blindados e as teorias de batalhas sucessivas e em profundidade estavam muito mais avançadas do que em qualquer outro lugar. Esse desenvolvimento foi repentinamente interrompido quando Stalin iniciou um amplo expurgo político na URSS em 1937. Stalin executou importantes pensadores da Arte Operacional soviética: Tukhachevski, Egorov, Kamenev, Uborovich, Svechin e muitos outros. O impacto para os avanços na Arte Operacional foi incomensurável. O momento para esse expurgo foi péssimo para a URSS. Quando os nazistas invadiram seu território, os soviéticos tiveram que resgatar a antiga doutrina e reaprender como conduzir operações em larga escala. A base para a vitória final sobre os alemães na Segunda Guerra Mundial foi a Arte Operacional, desenvolvida nos anos 1920 e 1930 (MATHENY, 2001; HIGHAM, 2002; KRAUSE, 2006; GLANTZ, 2012).

## 5 OS EUA ENTRE GUERRAS

Entre as Primeira e Segunda Grandes Guerras, a Arte Operacional foi estudada nos EUA sob a denominação de estratégia (foi apenas em 1982 que o termo Arte Operacional passou a ser usado oficialmente). Ainda dentro de uma perspectiva do século XIX e sob forte influência dos ensinamentos de Clausewitz, algumas lições da Primeira Guerra Mundial já constavam dos currículos escolares do US Army. Discutiam-se as ideias de ponto culminante, centro de gravidade, linhas de operação, faseamento de operações, a importância da logística, a abordagem indireta, a influência dos desenvolvimentos tecnológicos, as operações conjuntas e as conexões entre estratégia e tática. Já no caso da US Navy, em razão de sua experiência na Primeira Guerra Mundial e na expectativa de uma guerra prolongada em dois oceanos, levava-se em conta em seus planejamentos operações multidimensionais ao longo do tempo e em amplas extensões geográficas. Esses estudos tiveram forte impacto na condução das campanhas militares na Segunda Guerra Mundial. De qualquer forma, no período entre guerras nos EUA ainda prevalecia uma desagregação entre as diversas unidades militares norte-americanas, em que cada força armada se preocupava apenas com suas próprias questões (MENNING, 1997; MATHENY, 2001).

## 6 A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O poder aéreo inicialmente facilitou as táticas ofensivas. Gerou o conceito de ataque preemptivo e emprego de tropas aerotransportadas. A aviação aumentou a fluidez do combate e diluiu os limites entre as forças oponentes. O surgimento dos carros de combate e das aeronaves, bem como de seu emprego em conjunto, fez com que a estratégia se tornasse altamente móvel e coordenada, explicando em boa parte a estratégia ofensiva soviética de “armas-combinadas”, a West German Bundeswehr’s joint tactical operations dos alemães e a doutrina AirLand Battle do exército norte-americano. O poder aéreo tornou possível atacar o interior das posições inimigas, sua população civil e instalações industriais. Esse novo contexto incentivou a formação de alianças e coalizões para atingir objetivos estratégico e se defender desses ataques. Do ponto de vista do pensamento estratégico, essas coalizões demandam operações em múltiplos fronts, com consequente reestruturação e novas formas de emprego das forças (DAVIS, 1991).

É interessante notar o que os soviéticos comentam sobre o início da Segunda Guerra Mundial: “a Alemanha nazista usou os métodos de operações em profundidade que desenvolvemos anteriormente. Os alemães tomaram emprestado as realizações do pensamento teórico-militar soviético e com grande sucesso as usaram na guerra com a Polônia e o Ocidente” (GLANTZ, 2012, tradução nossa).

O renascimento da Arte Operacional soviética no início dos anos 1940 foi resultado do caos ocasionado pela invasão alemã. O Exército Vermelho se viu obrigado a recorrer aos antigos aprendizados. Já em 1944 a doutrina havia superado o pensamento anterior a 1937. O profissionalismo do Exército Vermelho ficou evidenciado na forma como as lições das vitórias e derrotas eram implementadas para sua própria reinvenção (HIGHAM, 2002; GLANTZ, 2012).

A abordagem da guerra pelos soviéticos é única e distinta da abordagem ocidental, o que implica em formas diferentes de conduzir a guerra, projetar equipamentos e organizar forças. Os soviéticos usam uma definição estrita de termos, o que leva a uma grande precisão nos pensamentos. O desenvolvimento do nível operacional teve um grande impacto nas práticas militares soviéticas. A não compreensão dessa questão foi um dos fatores que causaram as perdas alemãs na Segunda Guerra Mundial. Muitos comandantes de unidades alemãs declararam considerar suas tropas superiores e de terem derrotado

tropas soviéticas mais numerosas. Mas na verdade, enquanto vitórias táticas realmente ocorreram, o exército alemão inteiro estava sendo cercado dentro de um planejamento operacional soviético mais amplo (GLANTZ, 2012).

Embora todas as operações tenham em certa medida incluído elementos da Arte Operacional (manobra, operações em profundidade, cercos, surpresa, etc.), cabe destacar que um elemento essencial das vitórias soviéticas foi a massa em termos de aviões, carros de combate, artilharia e pessoal (OLSEN & CREVELD, 2011).

## **7 INÍCIO DA ERA NUCLEAR: OCASO DA ARTE OPERACIONAL**

O maior exemplo de relacionamento entre tecnologia e estratégia é a arma nuclear (deterrense, surpresa estratégica, preempção, primeiro ataque, MAD) (DAVIS, 1991). Após a Segunda Guerra Mundial, a Arte Operacional foi deixada em segundo plano em razão dos novos armamentos atômicos que tornavam menos provável o emprego de grandes unidades (MENNING, 1997; MATHENY, 2001; OLSEN & CREVELD, 2011).

Com o desenvolvimento do armamento nuclear, a Arte Operacional não foi totalmente esquecida pelos soviéticos, mas ficou em segundo plano. Os estudos de pensadores influentes, como V. A. Semenov, V. D. Sokolovsky e A. A. Stokov demonstram a mudanças do foco de interesse. A prioridade do pensamento estratégico deixou de ser os grandes confrontos convencionais e passou a ser o possível confronto nuclear. Formou-se uma visão geral, após debates teóricos na década de 1950, que o advento das armas atômicas significava uma verdadeira Revolução dos Assuntos Militares (RAM) e, no início da década de 1960, as forças soviéticas foram reestruturadas em função da nova realidade de um possível conflito nuclear (GLANTZ, 2012).

Semenov afirmava que a Arte Operacional deveria ser constantemente reavaliada à luz de novos armamentos disruptivos, o que era o caso das armas nucleares. Semenov ofereceu uma definição de Arte Operacional em conformidade com sua época: “A Arte Operacional no presente tem sido transformada em um grande campo científico dos assuntos militares, possuindo sua própria teoria, suas próprias regras específicas, seus próprios problemas e sua própria metodologia cientificamente fundamentada” (GLANTZ, 2012).

A visão dos teóricos soviéticos sobre a Revolução dos Assuntos Militares (RAM) representada pelo armamento nuclear se consolidou em 1962. O próprio Premier N. S. Khrushchev reconhecia a supremacia da estratégia baseada em foguetes de longo alcance com ogivas nucleares. Em 1966, os estudos de Stokov atribuíam grande ênfase em uma estratégia baseada em mísseis balísticos com armas nucleares, em que a condução de operações convencionais teria um papel secundário, particularmente em guerras limitadas geograficamente. Nesse contexto, o estudo da Arte Operacional viveu um período de eclipse (GLANTZ, 2012).

## **8 RENASCIMENTO DA ARTE OPERACIONAL**

### **8.1 URSS**

Em meados da década de 1960, por meio de diversos estudos teóricos, o interesse na Arte Operacional gradualmente voltou à tona, ainda que mantendo sob análise as questões das armas nucleares. Pesquisas sobre os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e temas relativos ao emprego operacional de carros de combate e operações em profundidade voltaram a ser estudados sob a lente teórica da Arte Operacional. Pensadores mortos durante o período dos expurgos de Stalin foram novamente valorizados (Figura 5). Já nos anos 1970, o entendimento soviético era que o armamento nuclear alterara a natureza da guerra, mas o combate convencional continuaria ocorrendo. O que houve foi um aumento ainda maior da complexidade, com a adição de novos meios eletrônicos e armas de precisão, por exemplo, além da necessidade de realização de operações conjuntas. No novo cenário, as possibilidades de combater aumentaram e, conseqüentemente, as dificuldades de comando e controle e logística. Nesse contexto, a Arte Operacional ressurgiu. Em 1970, o Chefe do Estado-Maior soviético, General Zakharov, escreveu: “a teoria das operações em profundidade não perdeu sua importância no presente. Ela pode servir de base para o trabalho criativo de comandantes quando resolvendo os problemas complicados e complexos atuais” (GLANTZ, 2012).

*Figura 5: Marechal Tukhachevsky (1893-1937) homenageado em selo soviético de 1963*



*(Fonte: stampworld.com)*

Em razão do ambiente da Guerra Fria (1947 a 1991) não ter sido propício à troca de informações, é muito provável que a Arte Operacional soviética não tenha sido bem compreendida. Além disso, como estratégia russa atual é fortemente relacionada aos ensinamentos consolidados ao final da Segunda Guerra Mundial, muitos arquivos russos ainda não foram totalmente abertos (HIGHAM, 2002; GLANTZ, 2012).

## 8.2 EUA

Em razão das dimensões do seu território, da escala das guerras das quais participou e da progressiva distribuição de forças pelo globo, os EUA teriam empregado vários conceitos da Arte Operacional ao longo de sua história. Todavia, a estruturação teórica do que já era colocado em prática só começou a ocorrer no período entre as duas Guerras Mundiais. Até mesmo nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, em razão do foco na guerra nuclear, a Arte Operacional não foi sistematizada em um corpo doutrinário (KRAUSE, 2006).

O interesse pela Arte Operacional surgiu nos EUA após a Guerra do Vietnã, marcada por vitórias táticas nas batalhas, mas por uma derrota estratégica ao final. Não havia objetivos operacionais que orientassem as batalhas em direção aos objetivos estratégicos (MATHENY, 2001; KRAUSE, 2006; OLSEN & CREVELD, 2011).

Em paralelo, a ameaça de um conflito com a URSS sem o efetivo emprego de armamento nuclear demandava novos estudos de como empregar grandes unidades militares em um vasto teatro de guerra. Um outro fator foi a influência da tecnologia nos conflitos. Enquanto a Guerra do Vietnã não ofereceu muitas oportunidades de estudar esse fator, os conflitos no Oriente Médio em 1973 trouxeram novas perspectivas sobre superioridade aérea, blindagem, munições e a condução das operações militares (MENNING, 1997).

Tendo as ideias de Clausewitz como inspiração (MENNING, 1997), os EUA revisitaram suas experiências anteriores, agora à luz da Arte Operacional soviética e dos aprendizados do Vietnã e iniciaram o desenvolvimento de sua própria doutrina (KRAUSE, 2006). Pensadores norte-americanos passaram a dar atenção à doutrina dos soviéticos e a compreender melhor os três níveis da guerra e os conceitos de Arte Operacional. O termo “Arte Operacional” rapidamente fez sentido aos teóricos dos EUA na compreensão das novas complexidades das operações de guerra. Paralelamente, os próprios soviéticos, após atingir a paridade nuclear com os EUA, também ressuscitaram a importância da Arte Operacional. Na Europa, uma guerra convencional com amplas operações era mais plausível do que uma guerra nuclear (MENNING, 1997).

No início dos anos 1980 o foco da OTAN na guerra de manobra e as promessas das novas tecnologias demandaram dos teóricos uma nova forma de lidar com questões como escala, escopo, teor e duração dos conflitos. A Arte Operacional foi a resposta que os militares norte-americanos buscavam para conectar, dentro de um grande teatro de operações, novos conceitos e tecnologias com os níveis estratégico e tático. Em consequência, o manual de 1982 do US Army, o FM 100-5 de 1982 reconheceu o nível operacional como um nível intermediário entre os níveis estratégico e tático. Nesse manual, o foco do planejamento passou a ser no nível operacional, com o planejamento de campanhas, entendidas como operações para derrotar o inimigo em um teatro em que ocorrem batalhas simultâneas e sucessivas. Já o manual FM 100-5 de 1986 aprofundou e estendeu a compreensão das operações sob a perspectiva

operacional e trouxe uma definição para a arte operacional: “o emprego de forças militares para atingir objetivos estratégicos em um teatro de guerra ou teatro de operações por meio do design, organização e condução de campanhas e grandes operações”. Essa definição acrescenta à visão soviética os aprendizados da guerra do Vietnã, em uma tentativa de criar uma estrutura intelectual sintonizada com os atuais contexto e tecnologias das operações de guerra. Os militares norte-americanos inspiraram-se em Clausewitz e Jomini para criar os conceitos de “operational design”, centro de gravidade, linhas de operação, pontos decisivos e ponto culminante, os quais fundamentam a Arte Operacional e sua aplicação no campo de batalha. Emergiu uma compreensão genérica das funções do nível operacional: inteligência, fogos, manobra, logística, proteção e comando e controle. Essas funções passaram a fazer parte do planejamento de campanhas militares compostas por diversas operações. Gradualmente esses conceitos passaram a ser incorporados nos currículos da US Army War College (MENNING, 1997). Já na década de 1990, todo o Departamento de Defesa dos EUA passou a empregar a Arte Operacional e atualmente ela consta dos seus manuais doutrinários (MATHENY, 2001).

### 8.3 IMPACTO NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS

Nos EUA, foi no Exército que a Arte Operacional primeiramente recebeu importância. A Força Aérea seguiu o pensamento do Exército, ao reconhecer a sinergia entre as duas forças nos combates aéreo-terrestres. Mas o que impulsionou a implantação de uma doutrina conjunta nos EUA foi uma série de fatores. A Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act, de 1986, ampliou as responsabilidades do comandante conjunto e forçou as forças singulares a buscar uma linguagem conjunta, fazendo surgir manuais que enfatizam o nível operacional e a arte operacional, como o JP-3 (Doctrine for Joint Operations and Joint Publications) e o JP-5 (Doctrine for Planning Joint Operations). O término da Guerra Fria fez ressurgir a necessidade de lidar com teatros de guerra diversos em várias partes do mundo, exigindo uma integração de perspectivas e recursos variados. Sem a ameaça nuclear da ex-URSS, campanhas convencionais específicas tinham que ser planejadas para situações regionais específicas (MENNING, 1997).

O fim da Guerra Fria também gerou uma reestruturação de forças e o aumento da importância dos aspectos logísticos. A Guerra do Golfo

foi um exemplo do emprego dos conceitos da Arte Operacional, em que o planejamento buscou a integração dos efeitos das ações de diversas forças presentes na operação, utilizando conceitos como centro de gravidade e lidando com os avanços tecnológicos (MENNING, 1997; KRAUSE, 2006).

## 8.4 GUERRA IRREGULAR

É interessante notar que, no decorrer de seu desenvolvimento, o foco da Arte Operacional esteve em operações de larga escala, mas os conflitos irregulares pós Segunda Guerra Mundial fomentaram o debate de qual seria o papel da Arte Operacional nesses conflitos. Em que pese a Arte Operacional ter sido muito bem empregada também nas invasões do Afeganistão em 2001 e Iraque em 2003, nas fases seguintes não se conseguiu a transição do combate convencional para a contrainsurgência. As operações de contra insurgências nesses conflitos fez ressurgir as discussões do emprego da Arte Operacional em guerras irregulares (MATHENY, 2001; OLSEN & CREVELD, 2011).

## 9 CONCLUSÃO

O aumento da complexidade dos conflitos a partir de meados do século XVIII tornou imperativo estabelecer objetivos táticos em subordinação aos objetivos políticos. Na prática, unidades independentes, de dimensões cada vez maiores, passaram a atuar em largos espaços geográficos por meio de uma série de batalhas simultâneas e sucessivas, tudo isso dentro de um contexto com significativas evoluções nos transportes, nas comunicações e na letalidade dos armamentos. Para integrar essas diversas batalhas em sintonia com os objetivos políticos dos Estados, as visões estratégica e tática já não eram mais suficientes. O Nível Operacional se mostrou essencial e a Arte Operacional trouxe os conceitos que permitem equacionar essa integração de forma orquestrada.

As guerras napoleônicas serviram como marco fundamental para os estudos de influentes pensadores, como Clausewitz, Jomini e Goltz desenvolverem as ideias iniciais da Arte Operacional. Entretanto, podemos destacar o papel dos teóricos soviéticos no aprendizado com as experiências dos conflitos anteriores e no desenvolvimento sistemático da

Arte Operacional. Eles reconheceram que a nova realidade dos conflitos exigia uma adaptação do planejamento militar, percebendo a necessidade de melhorar a mobilidade no campo de batalha e realizar operações em profundidade de forma integrada. Oficializaram a Arte Operacional como parte de seu modo de planejar.

Após um período de relativo esquecimento, a Arte Operacional ressurgiu para enfrentar novamente a questão da complexidade dos conflitos. Dessa vez foram os EUA que, ao perceber, no Vietnã, que apenas vitórias táticas não vencem uma guerra, estudaram sistematicamente os teóricos do passado e a Arte Operacional soviética para então desenvolver sua doutrina. A oficialização do Nível Operacional e da Arte Operacional pelos norte-americanos gerou o renascimento desses conceitos no planejamento militar de vários países.

Esperamos ter oferecido uma visão ampla da evolução histórica da Arte Operacional de modo a facilitar a compreensão de seus conceitos atuais. É importante registrar que entendemos como limitação ao trabalho a falta de estudo direto da literatura russa sobre o assunto. Cabe pontuar que a Arte Operacional nasceu e depois renasceu para lidar com as complexidades dos conflitos. Por conseguinte, visualizamos como oportunidade de pesquisa futura o estudo de como a Arte Operacional poderá ser útil diante dos rápidos desenvolvimentos tecnológicos e seus impactos na condução dos conflitos.

# THE HISTORIC EVOLUTION OF THE OPERATIONAL ART: FROM FREDERICK THE GREAT TO “GOLDENWATER - NICHOLS ACT”

## ABSTRACT

---

Operational Art is widely used to enable analysis and planning at the Operational Level. Its development took place over the past two centuries, went through a brief period of forgetfulness and today is part of virtually all military doctrines. This article aims to provide a broad view of the historical evolution of Operational Art, connecting the main historical events that marked its development, in order to facilitate its current understanding. The method we used was the literature review. In spite of the relevance of the subject, there is still no work in Portuguese with this approach.

**Keywords:** Operational Art, Operational Level. War. Strategy. Tactics. Planning. History.

## REFERÊNCIAS

Benbow, Tim. The 'Operational Level' and Maritime Forces. *The RUSI Journal* 160, no. 5 (September 3, 2015): 52–59. doi:10.1080/03071847.2015.1102545.

Davis, Jacquelyn K. Technology and Strategy: Lessons and Issues for the 1990s. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 517.1 (1991): 203-216.

Glantz, C.D.M. *Soviet Military Operational Art: In Pursuit of Deep Battle. Soviet (Russian) Military Theory and Practice*. Taylor & Francis, 2012.

Higham, Robin, and Frederick W. Kagan, eds. *The Military History of the Soviet Union*. New York: Palgrave Macmillan US, 2002.

Hilburgh, Adam W. Catherine the Great: A Case for Operational Art. *The Journal of Slavic Military Studies* 27, no. 2 (April 3, 2014): 283–95. doi:10.1080/13518046.2014.906797.

Isserson, Georgii Samoilovich. *The Evolution of Operational Art*. Combat Studies Institute Press, Fort Leavenworth, Kansas, 2013.

Krause, Michael D., and R. Cody Phillips. *Historical Perspectives of the Operational Art*. Government Printing Office, 2006.

Kuehn, John T. *Napoleonic Warfare: The Operational Art of the Great Campaigns*. Santa Barbara, California: Praeger, an imprint of ABC-CLIO, LLC, 2015.

Matheny, Michael R. *The Roots of Modern American Operational Art*. US Army War College, 2001.

Menning, Bruce W. Operational Art's Origins. *Military Review* 77 (1997): 32-47.

Olsen, John Andreas, and Martin Van Creveld, eds. *The Evolution of*

Operational Art: From Napoleon to the Present. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Papilla, Ove. The birth of Operational Art. *Baltic Security & Defense Review*, Vol 17, Issue 2, 2014.

Schneider, James J. The Loose Marble-and the Origins of Operational Art. *Parameters* 19.1 (1989): 85.

Telp, Claus. *The Evolution of Operational Art, 1740-1813: From Frederick the Great to Napoleon*. Cass Series: Military History and Policy 20. London ; New York: Frank Cass, 2005.

Recebido em: 30/08/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# DEMANDAS DOS GRUPAMENTOS OPERATIVOS DE FUZILEIROS NAVAIS DURANTE A MINUSTAH: CONTRIBUIÇÕES PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA <sup>1</sup>

Ana Carolina Aguilera Negrete <sup>2</sup>

Eduardo Rodrigues de Sousa <sup>3</sup>

## RESUMO

---

A partir do estudo da importância do Comando do Material de Fuzileiros Navais (CMatFN) no aperfeiçoamento dos materiais utilizados pelos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav) na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti MINUSTAH, o presente artigo apresenta as contribuições das Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento da capacidade produtiva e tecnológica da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, através do papel da demanda militar no processo de aquisições de meios, equipamentos e equipagens operativas utilizadas especificamente nestas Operações. A pesquisa utilizou como referencial teórico a abordagem de Sistemas de Inovação (SI) e sua aplicação voltada à produção militar. Através de pesquisa bibliográfica e coleta de dados secundários e primários, algumas lições da MINUSTAH do ponto de vista econômico podem ser observadas, como a existência de um mercado potencial de aquisições no sistema da ONU, ainda pouco explorado pelas empresas brasileiras e uma forte relação de dependência entre essas empresas e o cliente militar para o desenvolvimento de inovações, o que dificulta uma maior atuação no sistema de aquisições.

**Palavras-chaves:** operações de paz, base industrial de defesa e demanda militar

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem as contribuições teóricas e sugestões do Capitão de Mar e Guerra (FN) Marcelo Ribeiro de Figueiredo, do Capitão de Mar e Guerra (FN) José Guilherme Viegas, do Capitão de Fragata (IM) André Reis Ferreira, do Capitão de Fragata (FN) Gilmar Diogo Guedes e do Capitão de Corveta (FN) Fernando Bellard Abdo. No entanto, todo conteúdo apresentado é de inteira responsabilidade dos autores.

<sup>2</sup> Doutora. Escola Naval (EN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. Email: anacarolina\_aguilera@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Mestre. Comando do Material de Fuzileiros Navais (CMatFN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: capeduardofn@gmail.com

## INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O presente artigo possui como tema de investigação o estudo das contribuições das Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento da capacidade produtiva e tecnológica da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, através do papel da demanda militar no processo de aquisições de meios, armamentos, equipamentos e equipagens operativas utilizadas pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav), na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), no período de 2004 a 2017. Essas contribuições serão analisadas a partir de dados secundários e primários. As amostras utilizadas e modeladas referem-se às compras realizadas pelo Comando do Material de Fuzileiros Navais (CMatFN) de itens específicos para essa missão.

De acordo com o Ministério da Defesa (2013), uma Operação de Paz (OpPaz) consiste na presença da Organização das Nações Unidas (ONU), ou outro organismo por ela autorizado, integrando componentes civis e militares, em uma área ou região de conflito, com o objetivo de implementar, ou monitorar a aplicação de resoluções e acordos relativos ao controle do conflito. Pode ainda ou para prover e assegurar a distribuição de ajuda humanitária. Uma OpPaz visa, essencialmente, à preservação, à contenção, à moderação e ao fim das hostilidades entre ou dentro dos Estados. Busca bem como cooperar com o esforço da região, ou país afetado, para a busca consecução de reestruturação política, econômica e social, por meio de uma intervenção pacífica de uma terceira parte organizada e dirigida internacionalmente. Emprega, para tal, forças multinacionais militares, forças policiais e elementos civis.

Para Hamann e Ramires (2017), a participação brasileira nas missões da ONU pode ser apresentada em quatro fases: (1<sup>a</sup>) constituiu-se como pioneira e inclui o desdobramento de cinco brasileiros aos Balcãs (1947-1949) e de um batalhão ao Suez (1956-1967); (2<sup>a</sup>) compreende o período de 1968 a 1989 e foi marcada pela ausência de brasileiros em missões de organismos internacionais, pois o período coincidiu com o regime militar no Brasil; (3<sup>a</sup>) de 1990 a 1999, marca o retorno do Brasil às operações multilaterais, através do envio de observadores militares, staff officers e policiais em missão individual, e também o envio de tropas para Angola, Moçambique e Timor Leste; e (4<sup>a</sup>) de 2000 a 2017, é considerada a mais importante da história da participação brasileira nas missões da

ONU, devido ao tamanho dos contingentes brasileiros e, principalmente, das funções estratégicas exercidas por eles em suas missões importantes: a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Na última década, o setor de defesa tem obtido mais relevância na pauta das políticas públicas do governo brasileiro. Na tentativa de revitalização da indústria de defesa brasileira, o governo instituiu em 2005 a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), propondo a redução da carga tributária e o incentivo à melhora da qualidade tecnológica dos produtos da indústria de defesa brasileira (Brasil, 2005). Mas foi com a Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em 2008, que o governo sistematizou pontos importantes para a revitalização dessa indústria, como a preferência de materiais de defesa de países comprometidos com a transferência tecnológica (END, 2008).

A atual política industrial brasileira engloba o complexo industrial de defesa na diretriz estruturante de ampliação e a criação de novas competências tecnológicas e de negócios. Contempla o incentivo às atividades e empresas com potencial de desenvolvimento tecnológico de interesse da Defesa Nacional, assim como o uso do poder de compra do Estado para sustentar o desenvolvimento e crescimento dos negócios. Neste contexto, o Ministério da Defesa (MD) criou o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa Nacional (PAED) em 2012<sup>4</sup>, que se tornou o principal programa das Forças Armadas para o atendimento da indústria, com o reaparelhamento e atualização dos materiais de defesa planejados para serem executados entre 2012 a 2030 (Brasil, 2012).

Quanto ao processo de aquisição de produtos de defesa das Forças Armadas, a diretriz nº 22 da END (2008) ressalta: “a formulação e execução da política de compras de produtos de defesa serão centralizados

---

<sup>4</sup> O Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) 2012, no caso específico da Marinha do Brasil, prevê o seguinte plano de projetos prioritários: (1) Programa de Desenvolvimento de Submarino (PROSUB): desenvolvimento e produção de cinco submarinos, sendo quatro convencionais e um com propulsão nuclear; (2) Programa de Obtenção de Meio de Superfície (PROSUPER): construção de cinco navios escolta, cinco navios patrulhas oceânico e um navio de apoio logístico; (3) Programa de Obtenção dos Navios Aeródromos (PRONAE): construção de dois navios aeródromos; e (4) Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ): monitoramento e controle de águas brasileiras com prioridade nas reservas de petróleo de águas profundas (pré-sal). Importante destacar que a partir de 2012, conforme disposto na Lei nº 136/2010, o Poder Executivo passou a deter a responsabilidade de encaminhar para o Congresso Nacional, de quatro em quatro anos, as versões atualizadas da Política Nacional de Defesa (PND), da END e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

no Ministério da Defesa, sob a responsabilidade de uma secretaria de produtos de defesa, admitida delegação na sua execução” (BRASIL, 2008, p.18). A Secretaria de Produtos de Defesa foi ativada em 2011, mas na prática existem três “sistemas de aquisições” coordenadas pelo MD, ou seja, um para cada Força. Além disso, as três Forças detêm seus próprios regulamentos de aquisições militares. No caso da Marinha do Brasil (MB), o Estado Maior da Armada (EMA) - 420 (Normas para Logística de Material no âmbito da MB); e o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) - 12 (Processos e normas para a administração do material do Corpo de Fuzileiros Navais) regulam o assunto.

O restante do artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta uma revisão da literatura sobre sistemas de inovação militar e o papel da demanda militar para o desenvolvimento da capacidade produtiva e inovadora da base industrial de defesa, numa abordagem sistêmica. A seção 3 descreve a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), no período de 2004 a 2017; enquanto a seção 4 destaca os principais meios, equipamentos e equipagens utilizados e apresenta uma análise dos dados referentes as compras do Governo brasileiro relacionadas a participação brasileira nessa missão. Esta seção temo como objetivo destacar o papel da demanda militar para o desenvolvimento das empresas relacionadas à BID. Na última seção serão apresentadas as principais conclusões da pesquisa.

## **2. ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE SISTEMAS DE INOVAÇÃO (SI) E SUA APLICAÇÃO EM ATIVIDADES RELACIONADAS À PRODUÇÃO MILITAR**

A pesquisa analisa a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), no período de 2004 a 2017. Tem como objetivo apontar conclusões a respeito do papel da demanda militar no processo de aquisições de materiais utilizados nesta missão para o desenvolvimento da capacidade produtiva e inovadora da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, sob um enfoque sistêmico. Neste sentido, adotou-se como referencial teórico a abordagem de Sistemas de Inovação e utilizou-se, como ferramentas, as especificidades do sistema de inovação militar e o papel da demanda militar nesse processo. Uma revisão da literatura relacionada a estes temas será apresentada a seguir.

## 2.1. ABORDAGEM SISTÊMICA DE INOVAÇÃO

De acordo com Lastres e Cassiolato (2003), o Sistema de Inovação (SI) compreende um “conjunto de instituições distintas que conjuntamente e individualmente contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias”. Considera a inovação como a força que mantém e estimula as empresas. O conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) é usado como uma forma de visualização das relações entre agentes de todas as esferas econômicas e sociais. Engloba vários subsistemas, o que possibilita a análise dos fenômenos de forma ainda mais fragmentada, local e setorial<sup>5</sup>(FREEMAN, 1982; 1995; NELSON (1993; 1996) E LUNDVALL (1992).

A utilidade do conceito de ‘sistemas nacionais de inovação’ reside no fato de o mesmo tratar explicitamente questões importantes, ignoradas em modelos mais antigos de mudança tecnológica - especificamente o da diversidade e do papel dos investimentos intangíveis em atividades de aprendizado inovativo. Além disso - e baseando-se na consideração que uma diversidade significativa existe entre os países e Instituições na forma, nível e padrão dos investimentos em aprendizado - focalizam-se particularmente as ligações entre Instituições e suas estruturas de incentivos e capacitações. Num plano mais descentralizado, têm sido concebidos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação (CASSIOLATO e LASTRES, 2000 apud LESKE, 2013, p.25).

De acordo com Cassiolato et al (2002), a capacidade de geração e uso de conhecimento é amplamente reconhecida como o mais importante elemento de sustentação da competitividade e crescimento das firmas e dos países. Como enfatizado pela teoria evolucionária sobre inovação, a criação e difusão de conhecimento são fontes fundamentais de sustentação da dinâmica econômica. As firmas estão no centro deste processo, porém não são os únicos agentes. As interações entre as firmas e entre

---

<sup>5</sup> Conforme enfatizado por LESKE (2013, p.24), as ideias contidas no conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) remontam a Frederich List (1841) e foram desenvolvidas como a base para a estratégia de alavancar a industrialização e o crescimento econômico, centrando sua análise no desenvolvimento das forças produtivas e na alocação dos recursos. Para o autor, a ideia central do SNI está relacionada à importância das empresas e Instituições para o desempenho da economia.

elas com outras organizações (considerando aspectos como educação, treinamento, pesquisa e desenvolvimento, financiamento e políticas), assim como o arcabouço regulatório, legal e institucional, representam um papel importante no processo de criação e difusão de conhecimento. A abordagem de sistemas de inovação busca abraçar esta complexidade (CASSIOLATO et al, 2002).

## 2.2. ESPECIFICIDADES DO SISTEMA DE INOVAÇÃO MILITAR: A DEMANDA MILITAR

Molas Gallart (2011), define “Sistema de Inovação Militar” como o conjunto de instituições e outros atores (principalmente a indústria relacionada à defesa), e as relações entre os mesmos, que possuem um papel direto no desenvolvimento de tecnologias militares, ou seja, tecnologias desenvolvidas ou adaptadas para serem usadas pelas Forças Armadas. Considera que o sistema de inovação militar encontra-se em um processo profundo de mudança, e as políticas industriais devem responder a essa mudança “sistêmica”. Utiliza o argumento de que o sistema está se “ampliando”: as estreitas e estáveis relações que conectavam uma rede relativamente pequena de agências militares e empresas especializadas na produção militar estão dando lugar a novos atores e novas instituições dentro de um amplo campo que se define como “defesa e segurança”. Resume essas mudanças prestando atenção em nas dinâmicas tecnológicas e, posteriormente, analisando como a mudança estratégica também está influenciando uma transição no Sistema de Inovação militar.

Uma parte crucial do Sistema de Inovação militar está formada pelas indústrias relacionadas à defesa, as quais orientam ao menos uma parte de sua atividade, produção e/ou prestação de serviços que, em parte, ou em sua totalidade, vem tendo que ser adaptados, ou desenhados, especialmente para o uso de clientes militares<sup>6</sup>. O grupo de empresas que o constitui é muito amplo e diverso, não definindo claramente um setor industrial. No entanto, as empresas especializadas na produção militar, e justamente com os seus clientes das Forças Armadas e Ministérios de Defesa, desenvolveram durante a segunda metade do século XX um Sistema de Inovação característico.

---

<sup>6</sup> Para uma análise detalhada das diferentes formas de definir a “indústria militar” e as implicações de selecionar uma ou outra definição, ver Molas-Gallart, J. (1992). *Military Production and Innovation in Spain*. Chur, Harwood Academic Publishers.

De acordo com Schmidt, de Assis e Rocha (2013), as questões ligadas à aquisição em defesa constituem uma vertente de estudos em economia de defesa, que tem focado nos desafios de eficiência colocados por este processo. O interesse crescente se justificaria pelo tamanho dos orçamentos de defesa e pela promessa de dividendos da paz, que restaram por tornar as compras em defesa um campo convidativo para o teste de novas proposições.

Markowski e Hall (1998) afirmam que os pesquisadores reconheceram que tais processos são marcados por desafios, tais como a complexidade, a natureza intensiva em tecnologia dos sistemas, os longos períodos envolvidos nas compras e a sua incerteza. De todo modo, a aquisição de materiais de defesa sempre estará circunscrita à política nacional de defesa e às escolhas estratégicas de cada país.

Ainda de acordo com os autores, a utilização de fontes domésticas para fornecimento de equipamentos e bens de consumo de defesa é, há tempos, encorajada em grande parte dos países sob o argumento de self reliance. Entretanto, questionam o quanto ela é desejável em países pequenos, uma vez que encorajar “campeãs nacionais” à custa da competição pode reprimir o dinamismo da indústria doméstica. O ponto defendido pelos autores é que, para atingir um nível desejado de self reliance, o planejamento de defesa não deve apenas contemplar as exigências de estrutura das Forças Armadas, mas também determinar o que realmente significa “capacidades industriais ligadas à defesa”. por questões como a definição de quais serviços e setores de manufatura são necessários endogenamente para equipar e apoiar os elementos da força, devem receber atenção especial.

Neste sentido, Schmidt, de Assis e Rocha (2013) afirmam que, nos países da Organização das Nações do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as estratégias de longo prazo da indústria parecem ter recaído em basicamente duas categorias:. Algumas companhias estreitaram o escopo de seu envolvimento militar para se concentrar em menos produtos de defesa. Outras diversificaram sua produção, ampliando as capacidades ligadas à defesa e reduzindo a sua dependência de algum produto particular. Essas estratégias empresariais refletiram um entendimento compartilhado do novo contexto ambiental, em que a ênfase mudou de um alto volume de produção de novos sistemas de defesa para a manutenção da superioridade tecnológica, por meio de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e tecnologias de demonstração.

Outras características contemporâneas do setor destacada pelos autores é a contínua aplicação de novas tecnologias em armas, além de uma taxa especialmente rápida de mudança tecnológica em eletrônica, materiais e software (Markowski e Hall, 1998). Estas particularidades impactam as aquisições do setor, assim como a crescente exigência de novos requisitos, que têm ultrapassado o caráter de especificações técnicas para incorporar atributos funcionais e de desempenho, como disponibilidade operacional, segurança e interoperabilidade, entre outros (SCHMIDT, DE ASSIS E ROCHA, 2013).

Nesse contexto, os autores destacam que surgiram mais desafios para a especificação das propostas e suas avaliações, exigindo inovação no próprio processo de compra. De fato, em um contexto no qual a produção das principais plataformas e sistemas de armas é uma opção economicamente viável somente para um grupo restrito de países, em virtude das demandas pequenas e pouco frequentes, muitos Estados podem apenas sustentar uma massa crítica industrial e tecnológica pela exportação, ou pela participação em consórcios de outras nações em um processo. Segundo Markowski e Hall (1998), estes processos sofrem transferência da ênfase da self reliance da efetiva produção para a capacidade de manutenção endógena por meio de atualização, de suporte logístico e controle das armas e da inteligência dos sistemas embarcados. Diante de uma demanda muito pequena, ou mesmo infrequente para induzir a indústria a investir em tais capacidades, o governo deve oferecer incentivos para encorajar as firmas a fazer tais investimentos, reconhecendo o amplo componente de custo afundado que isso envolve.

Molas-Gallart (1998) faz, contudo, uma distinção entre as possibilidades de uso do poder de compra de equipamentos militares entre diferentes países. Para os grandes países desenvolvidos, que estão na fronteira do desenvolvimento tecnológico militar, as compras seriam ligadas ao desenvolvimento e produção de novos sistemas. e A política de compras deveria trazer as melhores formas de financiar, monitorar e, possivelmente, gerenciar o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos. Países menores, e sem condições de adquirir a última geração de sistemas militares, por seu turno, deveriam fazer uma opção: decidir adquirir sistemas externos pelos melhores termos econômicos ou, alternativamente, usar as compras para construir uma base industrial e tecnológica doméstica.

Com base na revisão da literatura apresentada, conclui-se que novos atores estão penetrando nos mercados de defesa, enquanto organizações,

que até pouco tempo se caracterizavam pela especialização na área militar, estão expandindo suas atividades para os mercados de segurança e, em geral, para mercados civis. A principal contribuição dessa revisão da literatura é servir como base teórica para análise da participação brasileira na MINUSTAH, tendo em vista que a identificação das funcionalidades dos sistemas utilizados pelas tropas brasileiras, e de outros países, nessas missões da ONU, contribuem para a divulgação dos produtos da indústria de defesa brasileira, o que possibilita oportunidades para futuras negociações dos produtos da BID. Uma das questões importantes para o desenvolvimento da BID é a identificação destas atividades e indústrias, e assim como a sua importância relativa dentro de um grupo bem mais amplo de indústrias relevantes para a defesa e segurança.

### **3. PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA MINUSTAH (2004 - 2017)**

De acordo com Floriano Peixoto (2017), a síntese histórica da participação brasileira no contexto multinacional liderado pela ONU, no atendimento às necessidades emergenciais do Haiti, começa nos primeiros meses de 2004. Naquela oportunidade o Comandante do Exército Brasileiro estabeleceu diálogo com o Comandante do Comando Sul dos Estados Unidos da América (EUA). Este contato almejava formar consciência da situação para ser apresentada aos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil, quanto às demandas terrestres que pudessem ser cumpridas em termos operacionais e logísticos. Essa aproximação resultou na viagem de reconhecimento das Forças ao Haiti durante duas semanas, organizadas pelo MD. Nesta ocasião foi realizado o Levantamento Estratégico de Área (LEA), sobre o qual o planejamento para possível envio de tropas brasileiras começou. Paralelamente, esforços junto ao Itamaraty estavam sendo realizados para que a situação fosse analisada e aprovada.

Algumas constatações explicitadas no LEA merecem destaque: postura dividida da população haitiana em relação às forças de estabilização; desativação das Forças Armadas Nacionais; ineficiência da Polícia Nacional Haitiana (PNH); situação do país como entreposto regional de drogas; sentimento de orgulho nacional da população; simpatia do povo haitiano em relação ao Brasil; precariedade da infraestrutura local; limitação da rede de comunicação ao modal celular; decadência da rede de

hospitais; predominância do rádio como meio de comunicação social; e a falta de segurança como maior preocupação da população.

Pode-se considerar que a ida do Brasil ao Haiti foi uma pronta-resposta do Estado a demanda internacional capitaneada pela ONU, diante da necessidade de emprestar a capacidade nacional a um país em total degradação econômica, social e de segurança. A Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de abril de 2004, instituiu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e determinava o emprego de tropas sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, estabelecendo como prioridades: a manutenção de um ambiente seguro e estável; o apoio ao processo político; e o respeito aos direitos humanos. Em 29 de maio de 2004, as primeiras tropas brasileiras chegaram a Porto Príncipe (FLORIANO PEIXOTO, 2017).

A crise política e humanitária que contextualizava o Haiti, no início de 2004, à luz da saída de Jean Bertrand Aristide da Presidência da República, culminou em duas operações militares: (1) a intervenção de uma força multinacional (Multinational Interim Force in Haiti- MIF-H) liderada pelos EUA nos moldes de uma Marine Expeditionary Unit (MEU); e (2) a Operação de Evacuação de Não-Combatentes (ENC) conduzida por um pequeno GptOpFuzNav formado por efetivos da Companhia de Polícia do Batalhão Naval e realizada por meio da aeronave C-130 Hércules, incumbida de evacuar a representação diplomática brasileira naquele país. A missão foi cumprida com êxito e aquele GptOpFuzNav serviu de base para o primeiro efetivo do Destacamento de Segurança da Embaixada do Brasil no Haiti. (ZUCCARO, 2017).

De acordo com Zuccaro (2017), o Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra (ComFFE), diante da possibilidade da participação brasileira em uma força de paz que substituísse a MIF-H, conduziu a Operação Albatroz, empregando o Comando da Tropa de Desembarque (CmndoTrDbq), o 3º Batalhão de Infantaria de FN, o Batalhão Paissandu e todos os apoios de uma Unidade Anfíbia (UANf). O planejamento inicial previa o desdobramento de uma UANf, nucleadas com até duas Companhias de Fuzileiros Navais (CiaFuzNav), constituídas por efetivos de países amigos, o que na sequência da missão não se consolidou. Exigiu-se o ajuste no nível do GptOpFuzNav para Elemento Anfíbio (ElmAnf), o qual é nucleado por uma Companhia (Cia). A partir dessa constituição inicial do GptGptOpFuzNav-HAITI, assim como identificadas as tarefas mais prováveis e as características da Área de Operação (AOp), o entorno

político e estratégico e as possíveis ameaças, foram elaborados os planejamentos logísticos e financeiros<sup>7</sup>.

Algumas singularidades na AOp do Haiti, o clima quente e a ocorrência frequente de furacões e tempestades tropicais, o fato do Brasil começar uma missão em um país seriamente afetado no que se refere à disponibilidade de recursos para aquisições, e o agravamento da crise política e humanitária, contribuíram para a decisão da ONU de retornar àquele país com uma missão de paz. A investida foi liderada pelo Brasil, que se incorporou à missão dentro do conceito logístico Wet Lease, previsto na regulamentação da ONU, especialmente no seu Departamento de Operações de Manutenção da Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). De acordo com esse modelo, cada contingente se encarrega de realizar a manutenção de seus meios, desonerando a ONU dessa função, mas possibilitando um reembolso maior para o país desse contingente. Nesse contexto, foram providenciados volumes consideráveis de ferramentais e sobressalentes para a manutenção, principalmente de viaturas e armamentos (ZUCCARO, 2017).

Do ponto de vista financeiro, a abordagem bottom-up viabilizou o custeio para que o GptOpFuzNav se incorporasse à MINUSTAH. O levantamento inicial estimou um valor de R\$ 5 milhões (em valores de meados de 2004), mas e o detalhamento pela nova abordagem elevou o valor para R\$ 20 milhões, com a inclusão das viaturas e das rações operacionais. A Marinha do Brasil era a única Força com tais suprimentos na qualidade e quantidade necessárias, e esse detalhamento foi crucial para a negociação do valor pleiteado junto ao Ministério da Defesa (MD). Ao longo da missão, essas condições iniciais foram aprimoradas, não só para o GptOpFuzNav, mas também para todas as tropas participantes.

De acordo com Pinheiro, 2015 apud PILAR et al (2017), a participação brasileira na MINUSTAH pode ser dividida em três fases: (1a) do primeiro ao sexto contingente, marcada pelos combates e enfrentamentos, especialmente nas regiões de Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil; (2ª) do sétimo ao décimo primeiro contingente, caracterizada pela estabilização

---

<sup>7</sup> Considerando-se o reconhecimento do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) pela prontidão operativa, partiu-se do fato de que não haveria necessidade de volumosas aquisições de sistemas de combate, apenas a reposição dos meios que seriam desdobrados na Área de Operações (AOp), bem como a obtenção de suprimentos variados, que iam desde gêneros alimentícios até a munição e inúmeros sobressalentes relacionados às peculiaridades da missão. Como cada contingente passaria pelo menos seis meses no local, foi concebida uma base com instalações e meios que assegurasse um conforto mínimo.

do espaço conquistado pelos contingentes anteriores; e (3a) começa com a transição entre o décimo primeiro e o décimo segundo contingente, com apoio suplementar decorrente do terremoto em janeiro de 2010, até o final da missão. No caso específico do GptOpFuzNav, essas fases implicaram em mudanças radicais no treinamento, equipagem, procedimentos e doutrina das tropas dos Fuzileiros Navais desdobrados em Operações de Manutenção da Paz. Uma descrição mais detalhada dessas fases, com ênfase na evolução da postura dos contingentes ao longo da missão, em virtude das condições climáticas e abalos sísmicos, assim como das mudanças sociais, estruturais e políticas do Haiti, será realizada a seguir.

Na primeira fase da missão, as ações exigiram uma postura ofensiva, de acordo com as Regras de Engajamento estabelecidas pela ONU, em que foram definidas as situações para realização do uso gradual de força. A última participação do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) em uma OpPaz (*United Nations Angola Verification Mission III-UNAVEM III*), condicionou a preparação dos militares para a MINUSTAH, no entanto, com a chegada no Haiti, verificou-se uma realidade bem distinta, o que exigiu adaptações e reformulações para o cumprimento da missão. O foco nas operações em ambiente urbano, ao longo da primeira fase da missão, influenciou o adestramento durante a preparação e destaca-se a aquisição do **Simulador Tático Integrado a Laser (STIL)** para maior realismo dos combates simulados. Em síntese, essa fase caracteriza-se pela realização de grandes operações militares, muitas vezes seguidas de Ações Cívico-Sociais (ACISO), com intuito de liberar áreas dominadas pelas forças adversas (PILAR *et al*, 2017).

Na segunda fase, as prioridades foram a estabilização e a manutenção dos espaços conquistados, com destaque para a mudança de postura do sétimo contingente, o qual foi preparado para operações ofensivas e adaptado para atuar em operações de ajuda humanitária. Destaca-se nessa fase a chegada das quatro Viaturas Blindadas 8 x 8 PIRANHA, desembarcadas em Porto Príncipe em março de 2008, para incrementar a capacidade de emprego do GptOpFuzNav, alterando sua postura e permitindo a realização de patrulhamentos com proteção blindada. Anteriormente, o apoio de Viaturas Blindadas era prestado pelo Exército, através de suas Viaturas Blindadas Urutu. Com o cenário favorável para uma situação de estabilidade, foram intensificadas as operações conjuntas com a Polícia Nacional Haitiana, para que esta assumisse o controle da segurança no país, além de viabilizar paralelamente maior

dedicação às faixas administrativas para a mudança da Base de Fuzileiros Navais no Haiti Acadêmica Rachel de Queiroz (BFNHARQ<sup>8</sup>). Essa fase encerra-se com a ocorrência do forte terremoto na cidade de Porto Príncipe, em 12 de janeiro de 2010, exatamente no início do rodízio entre o décimo primeiro e o décimo segundo contingente (PILAR et al, 2017).

Na terceira fase, compreendida entre o décimo primeiro e o vigésimo sexto contingente, após o terremoto de 2010, que provocou mais de duzentas mil mortes e danos estimados de US\$ 7,75 bilhões para o país, o enfoque humanitário tornou-se a prioridade do componente militar da MINUSTAH, além de outras ações subsidiárias como escoltas de autoridades etc. (PILAR et al, 2017). Com o aumento do efetivo autorizado pela ONU, o Brasil enviou mais de 900 militares, sendo 90 FN. Este reforço chegou ao Haiti no dia 10 de fevereiro e permitiu ao GptOpFuzNav realizar grande esforço logístico até 14 de julho de 2010. Conforme à situação no país voltava a normalidade, iniciou-se a redução do efetivo militar da missão e vários países deixaram o Haiti, cabendo ao Brasil suprir esse vácuo. Ressalta-se uma mudança gradual de postura, que trocava a condição de força de segurança ostensiva para Força de Reação Rápida (Quick Reaction Force – QRF). Em 04 de outubro de 2016, a MINUSTAH enfrentou novo desafio: o Furacão Mathew. A tempestade atingiu o sudoeste do país, com ventos de até 230 Km/h, causando muita destruição, provocando centenas de mortes e deixando um milhão de cidadãos desassistidos. Frente a prévia organização para a fase atual da missão, foi possível destinar um destacamento para o local mais atingido, viabilizando o acesso aos comboios de ajuda humanitária vindos da capital em menos de quarenta e oito horas após a passagem do furacão, para o abastecimento da região (PILAR et al, 2017<sup>9</sup>).

Por fim, destaca-se que no mesmo período em que o Haiti era atingido pelo furacão, definiam-se os rumos finais da missão, através da Resolução 2.313 do CSNU, e o início do retraimento a partir de 15 de abril de 2017. Apesar das dificuldades, a ONU entendia que o país alcançara a estabilidade política e poderia manter, através de suas próprias forças policiais, níveis aceitáveis de segurança para a sua população. Nesse

---

<sup>8</sup> A partir do décimo contingente, ocorreu mudança da BFNRQ para o Campo “C” junto a outros contingentes militares da MINUSTAH com destaque para o Batalhão Brasileiro (BRABATT).

<sup>9</sup> Destaca-se como principais problemas decorrentes do terremoto: escassez de alimentos, condições sanitárias ruins, atendimento hospitalar insuficiente, grande número de desabrigados, interrupção de água e energia elétrica para residências etc.

sentido, a Resolução 2.350 do CSNU estipulava o encerramento da missão para o dia 15 de outubro de 2017, o que de fato ocorreu. Com o fechamento da Base de Cité Soleil, todos os efetivos brasileiros ficaram concentrados para tarefas de desativação das bases e embarque dos materiais da mais duradoura missão de paz da qual o Brasil fez parte.

Esta seção descreveu a participação brasileira na MINUSTAH no período de 2004 a 2017, através da sua divisão em três fases, com foco na mudança de postura dos contingentes ao longo da missão, com objetivo de melhor compreender suas características, para servir de base para a apresentação na próxima seção, a qual compreende as lições da missão do ponto de vista diplomático, militar e policial, mas principalmente do ponto de vista econômico, ao analisar as contribuições das aquisições dos materiais utilizados no GptOpFuzNav, sob uma perspectiva de Base Industrial de Defesa (BID).

#### **4. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DA MINUSTAH PARA O DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE PRODUTIVA E INOVATIVA DA BID BRASILEIRA**

A presente seção começa destacando um breve resumo das principais lições da participação brasileira na MINUSTAH, do ponto de vista diplomático, militar e político. De acordo com Hamann e Ramires (2017), do ponto de vista diplomático, a MINUSTAH pode ser considerada um importante instrumento de política externa para dar maior protagonismo do Brasil no cenário internacional, como ator de destaque na América Latina e Caribe. Nesse contexto, o Brasil foi membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU entre 2004-2005 e 2010-2011, o que contribuiu para melhor posicionamento do país sobre o Haiti e as OpPaz em geral.

Do ponto de vista militar, destaca-se o envio de 37 mil militares para a MINUSTAH, organizados em 26 contingentes em sistemas de rodízio, o que permitiu o acúmulo de experiências com impactos positivos para as Forças Armadas. A MINUSTAH foi fundamental para que o preparo na atuação em missões de paz pudesse ser aperfeiçoado, elevando o Brasil ao patamar de referência mundial. Em termos estratégicos, durante todo o período da missão, manteve-se um oficial general como comandante das forças da ONU, fato inédito até aquele momento. Esses fatos contribuíram para a consolidação do Brasil como ator relevante no sistema de Operação

de Paz e segurança internacional (HAMANN e RAMIRES, 2017). Do ponto de vista policial, os Oficiais enviados ao Haiti desempenharam funções estratégicas tanto no âmbito da Polícia da ONU (United Nations Police-UNPOL), quanto no apoio à Polícia Nacional do Haiti, apesar do número pouco expressivo, o que expõe uma lacuna existente no debate sobre o envio de policiais brasileiros a missões no exterior (HAMANN e RAMIRES, 2017).

Em seguida, são apresentadas as principais contribuições do CMatFN no desenvolvimento dos principais meios, equipamentos e equipagens operativas utilizados nessa missão; e por último analisa-se, a partir de dados secundários e primários, o processo de aquisições desses materiais pelo CMatFN, com destaque para o papel da demanda militar no desenvolvimento da capacidade produtiva e inovadora da BID brasileira. .

#### **4.1. CONTRIBUIÇÕES DO CMATFN PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MEIOS, EQUIPAMENTOS E EQUIPAGENS OPERATIVAS UTILIZADOS PELO GPTOPFN NA MINUSTAH**

De acordo com Elkfury (2017), o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) contribuiu para a MINUSTAH através da realização dos ajustes necessários quanto à capacitação de pessoal, adequação do material e doutrina. Os GptOpFuzNav executaram essas ações, nucleados em unidades do setor operativo, como a Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE), e apoiados pelo Setor Comando-Geral do CFN (CGCFN). Quanto às viaturas operativas, armamentos, equipamentos e equipagens operativas, esse apoio é prestado pelo Comando do Material de Fuzileiros Navais (CMatFN). Nesse contexto, esta subseção apresenta alguns exemplos da adequação do material do CFN para a MINUSTAH, apresentando a situação inicial e as evoluções decorrentes das particularidades do ambiente operacional e das fases da operação, até a desmobilização em 2017, com destaque para o papel do CMatFN no desenvolvimento dessas ações.

Ainda de acordo com o autor, antes do início da MINUSTAH, o CGCFN, por meio do CMatFN, organizou um GptOpFuzNav para garantir a integridade física dos cidadãos brasileiros e das instalações diplomáticas em Porto Príncipe. A partir dessa experiência, foi

elaborada uma norma com a relação do material para esse tipo de missão, que passou a integrar as prioridades do CMatFN para o pronto emprego, servindo de apoio para a futura preparação dos meios para a MINUSTAH (ELKFURY, 2017). Os principais exemplos serão relatados a seguir:

## **VIATURAS BLINDADAS**

A demanda pela aquisição de viaturas blindadas sobre rodas, para o cumprimento de tarefas em ambiente hostil nos primeiros anos da MINUSTAH, levou o CMatFN a realizar um estudo, em 2006, que resultou na elaboração dos requisitos do novo meio, com base nas características de modelos existentes e, principalmente, nas necessidades do CFN.

Optou-se pela obtenção por meio de licitação internacional da Viatura Blindada Especial Sobre Rodas (VtrBld Esp SR) 8X8 PIRANHA IIIC da empresa Suíça MOWAG. O contrato para aquisição do 1º lote de quatro Viaturas Blindadas (VtrBld) de Transporte de Pessoal e uma VtrBld Socorro foi assinado em setembro de 2006, sendo as viaturas entregues em fevereiro de 2008, no Rio de Janeiro, e embarcadas no Navio de Desembarque de Carros de Combate (NDCC) Mattoso Maia para Porto Príncipe em março daquele ano. Após a padronização do meio pelo Conselho Financeiro e Administrativo da MB, foram adquiridas mais 25 viaturas, o que permitiu realizar dois revezamentos da frota de viaturas no Haiti (ELKFURY, 2017).

## **VIATURAS NÃO BLINDADAS**

Em 2004, o Comando da FFE decidiu substituir os caminhões REO pelos UNIMOG (Mercedes Benz), e como Viaturas Leves, escolheu as Toyota, pois ainda não contava com quantidades suficientes de Land Rover para a missão. O CMatFN, em coordenação com o Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN) e com o Batalhão Logístico de Fuzileiros Navais (BtlLogFuzNav), estabeleceu a lista de sobressalentes e ferramental para a operação. Para o preparo das Viaturas Operativas (VtrOp), o CTecCFN foi exigido e respondeu àquela Organização Militar Prestadora de Serviços (OMPS)-1<sup>10</sup>: em seis dias, 44 VtrOp foram revisadas

---

<sup>10</sup> “É a Organização Militar (OM) que presta serviços a outras OM e, as organizações extra-Marinha na área industrial, efetuando a cobrança pelos serviços prestados, a partir dos

e pintadas no padrão ONU. Também foram levadas para a AOp 43 Viaturas : 14 UNIMOG, 16 Toyotas e 13 reboques. Em janeiro de 2006, foram obtidas duas viaturas Land Rover Defender Ambulância Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) militarizadas para substituição das Toyota Ambulância, devido ao risco de engajamento e das adversidades climáticas. Já em 2010, todas as Toyota foram substituídas por Land Rover, permanecendo as mesmas até o fim da missão (ELKFURY, 2017).

## MATERIAL DE PROTEÇÃO BALÍSTICA

O primeiro Contingente do GptOpFuzNav-Haiti utilizou Coletes Balísticos com proteção Nível II, que à época eram os disponíveis no CFN. No entanto, como a Força Adversa possuía armamento calibre 7,62 mm, o CMatFN iniciou o processo de aquisição de Coletes Balísticos Nível III-A com padronagem camuflada, que além de possuir sistema de fixação M.O.L.L.E<sup>11</sup> (Sistema Modular de Transporte e Carregamento de Material Leve) e de oferecer melhor conforto ao combatente, apresentava menor peso por utilizar placas balísticas fabricadas em Fibra de Aramida pela KEVLAR. Esse é o atual modelo de colete balístico padronizado para o CFN (ELKFURY, 2017).

## EQUIPAGENS

Os Capacetes Balísticos também foram substituídos pelos Capacetes Balísticos Nível III-A (RBH-303), modelo atualmente empregado pelo CFN. O CMatFN também desenvolveu a especificação de diversos itens de equipagem operativa, como mochila de assalto, porta carregadores, porta rádio etc. Por exemplo, o Colete Tático Costas Nuas substituiu o emprego do conjunto cinto-suspensório, sendo apropriado para situações que não exigiam proteção balística. Foi desenvolvido para possuir as mesmas dimensões e arranjo do Colete Balístico Camuflado de Uso Geral

---

custos e das despesas incorridos” (SGM-304, 2008).

<sup>11</sup> O sistema M.O.L.L.E (Modular Lightweight Load-carrying Equipment) foi desenvolvido pelas Forças Armadas americanas em substituição ao sistema de fixação A.L.I.C.E. (All-purpose Lightweight Individual Carrying Equipment – Sistema de Transporte Generalizado de Equipamento Individual) e adotado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN. Este sistema permite a fixação no colete de quaisquer outros itens da equipagem operativa que possua o mesmo sistema de fixação. O CFN também adotou o sistema M.O.L.L.E e, atualmente, o CMatFN está realizando a substituição dos itens de equipagens que ainda possuem o sistema A.L.I.C.E em seu acervo.

Nível III-A, para que os acessórios fossem fixados na mesma posição do colete, contribuindo para a memória muscular do Combatente Anfíbio. Também se destaca a necessidade de desenvolvimento de bandoleiras universais pelo CFN, atendendo aos aspectos individuais de empunhadura e conforto no transporte do armamento (ELKFURY, 2017).

## **ARMAMENTO**

Algumas contribuições do CMatFN corroboraram com o conceito de Sistemas de Armas Leves do CFN, através das demandas apresentadas pela tropa como emprego de acessórios para os armamentos: o guarda mão com trilho Picatinny, o punho tático anterior, bandoleiras de 3 pontos, miras holográficas, designadores laser, lunetas óticas de combate que proporcionaram melhora na ergonomia, precisão e aplicabilidade de armas leves, contribuindo para o gradual emprego da força e a redução de danos colaterais nas ações (ELKFURY, 2017).

Quanto ao armamento não letal, após a “pacificação”, no início de 2006, intensificou-se o emprego em Operações Cívico-Militares, exigindo além do armamento letal, capacidade para regular e graduar a aplicação da força em decorrência da incorporação de armamentos não-letais. Cassetetes elétricos, pistola eletrochoque, lançadores de munições não letais, spray de pimentas, granadas fumígenas e lacrimogêneas possibilitaram que a tropa contribuísse de forma acertada para a manutenção de um ambiente seguro e estável. O ganho obtido pelo CFN, em decorrência desse tipo de material no Haiti, tem sido de grande relevância para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (ELKFURY, 2017).

## **EQUIPAMENTOS E COMUNICAÇÕES**

Inicialmente, as ligações entre o Comando da FFE e o Comando do GptOpFuzNav eram realizadas pelo Sistema de Comunicações Militares por Satélite e, quando necessário, por equipamento de videoconferências com equipamentos disponibilizados pelo MD. No Haiti, as redes foram guarnecidas com equipamentos VHF (Very High Frequency), marca Tadiran, pertencentes ao acervo do CFN: os equipamentos portáteis PRC-730 e, para distâncias maiores, os equipamentos veiculares VRC-745. Posteriormente, considerando-se as características da área de operações, houve aumento considerável na demanda de equipamentos para mobiliar

as redes durante as operações.

O peso elevado do rádio e dos acessórios diminuía a mobilidade da tropa. A solução encontrada foi a aquisição, com recursos do Comando da FFE, de equipamentos comerciais EP-450 Motorola, que operam na faixa de frequência UHF (Ultra High Frequency) e VHC. Foram adquiridos também aparelhos celulares contratados junto às operadoras locais (ELKFURY, 2017).

Pode-se concluir, com base na descrição desta subseção, que na área de material, ao ser convocado para a MINUSTAH, uma missão com características especiais, o CFN respondeu de forma expedita com apoio do CMatFN. Teve competência para adaptar o material existente às particularidades da cena de ação e identificou as necessidades de novos meios, superando as dificuldades inerentes à duração da missão e às distâncias envolvidas.

## 4.2. LIÇÕES DA MINUSTAH DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO

O Plano Estratégico da Marinha define que a integração brasileira em uma Operação de Paz tem como objetivo, dentre outros aspectos, realizar o desenvolvimento de procedimentos doutrinários e logísticos, além de permitir a integração com outras Forças. A participação brasileira nas Operações de Paz permite, não somente a identificação das funcionalidades dos sistemas utilizados pelas tropas de outros países nas missões da ONU, mas também a divulgação dos produtos da indústria de defesa brasileira, fato que possibilita oportunidades para futuras negociações dos produtos da BID<sup>12</sup>, definida pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN, 2012) como: “o conjunto de empresas estatais e privadas bem como as organizações civis e militares que participam de uma ou mais etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa<sup>13</sup>”.

---

<sup>12</sup> A BID é dividida em oito segmentos: i) armas e munições leves, pesadas e explosivos; ii) sistemas eletrônicos e sistemas de comando e controle; iii) plataforma naval militar; iv) propulsão nuclear; v) plataforma terrestre militar; vi) plataforma aeronáutica militar; vii) sistemas espaciais voltados para defesa; e viii) plataforma e equipamentos de uso individual. Esses segmentos foram divididos de acordo com o LBDN (2012), mais o segmento de uso individual (sugerido pelo Ministério da Defesa) e com aglutinação de dois segmentos de armas e munições leves e pesadas.

<sup>13</sup> Produtos de Defesa (PD) são as mercadorias e serviços necessários ao cumprimento

Do ponto de vista econômico, destaca-se a possibilidade desta indústria gerar inovações tecnológicas, pois necessita atender a demanda do setor militar que exige equipamentos de defesa sofisticados. Essas inovações, muitas vezes, apresentam uso dual, isto é, podem ser utilizadas também para fins civis. Quanto aos aspectos políticos, destaca-se o papel estratégico dessa indústria no fornecimento de equipamentos utilizados na defesa de uma nação, caso contrário, deixaria o País cada vez mais dependente tecnológica e politicamente do setor externo.

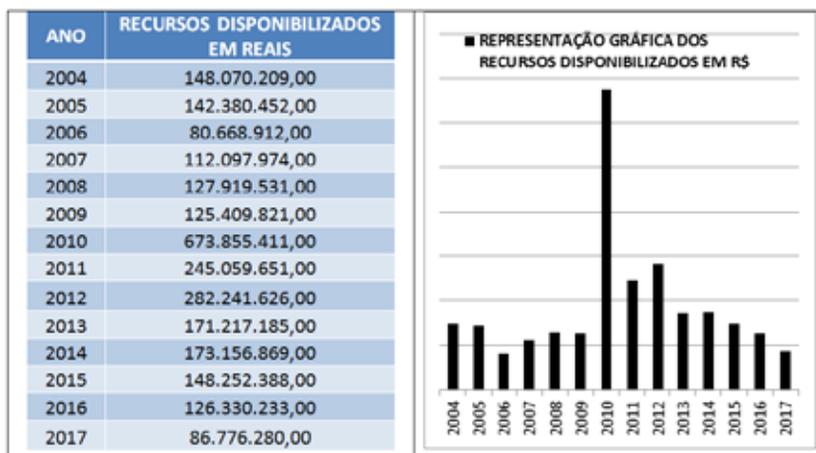
Com base em pesquisa bibliográfica, na coleta de dados secundários junto ao Ministério da Defesa e ao Portal da Transparência, e em dados primários através de entrevistas semiestruturadas realizadas com Oficiais do CMatFN, o restante desta subseção pretende apresentar as principais lições do ponto de vista econômico da participação brasileira na MINUSTAH, para o desenvolvimento da capacidade produtiva e inovadora da BID brasileira, com destaque para o papel da demanda militar no processo de aquisições de materiais. e, Por fim, elenca as principais dificuldades e obstáculos encontrados nesse processo.

Os dados referentes ao que foi gasto pelo Ministério da Defesa (MD) com a MINUSTAH, entre 2004 e 2017, são apresentados, a seguir, na Tabela 1. Esses dados representam os valores consolidados repassados às Forças, pelo MD, para uma ação específica, no caso a MINUSTAH, e não envolve verbas de outros Ministérios. Entretanto, a distribuição dos recursos às Forças são valores brutos, dentro de um planejamento prévio. Não há uma compra centralizada pelo MD e depois distribuída pelas entre Forças. Cada Força gerencia o recurso recebido, sempre com o “carimbo” orçamentário de missões de paz. Além disso, o dinheiro não é distribuído de uma vez. O MD, assim como os demais ministérios, têm seus recursos contingenciados, logo, essa distribuição às Forças também segue esse mecanismo.

---

das missões de defesa e segurança atribuídas às Forças Armadas ou Forças de Segurança. Produtos Estratégicos de Defesa (PED) são os bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país (LANGE, 2007, p.294)

**Tabela 1 – Verbas repassadas às Forças pelo MD, para a MINUSTAH, entre 2004 e 2017 e representação gráfica dos valores.**



Fonte: Ministério da Defesa (2018)

Com base na tabela 1 e na sua representação gráfica, pode-se observar que os valores mais expressivos repassados pelo MD ocorreram no biênio 2004/2005, período que marca o início da operação, e teve o seu ápice no ano de 2010, marco que o país foi afetado pelo terremoto. A partir de 2012, percebe-se uma redução gradativa dos valores até a desmobilização em 2017. Essa irregularidade orçamentária, característica da política orçamentária brasileira, representa um grande obstáculo para a garantia da demanda militar no processo de aquisições de materiais e manutenção das empresas que compõem a BID brasileira.

A Tabela 2 apresenta a evolução orçamentária do Plano de Metas Charlie<sup>14</sup> no período de 2013 a 2017. O período abordado contém valores acurados, os quais ilustram o que foi gasto pelo CMatFN na aquisição de materiais especificamente para a MINUSTAH. Foi realizado esse corte de dados, pois no período apresentado, os dados possuem maior

<sup>14</sup> O Plano de Metas (PM) constitui-se em um instrumento perene, utilizado para consolidar o agrupamento funcional do planejamento, da execução e do controle das metas da Marinha do Brasil, por áreas de expertise. É utilizado para planejar, executar e controlar as tarefas sob sua responsabilidade, sendo composto por Ações Internas e seus respectivos Planos Internos que, quando executados, contribuem para a consecução do propósito estabelecido para o PM. O Plano de Metas Charlie aborda a renovação e ampliação dos meios de fuzileiros navais.

confiabilidade. A importância dessa tabela é demonstrar a capacidade de demanda militar, por parte do CMatFN, para a aquisição de materiais que possam contribuir para o desenvolvimento da BID brasileira.

**Tabela 2 – Evolução Orçamentária do Plano de Metas Charlie entre 2013 e 2017**

MARINHA DO BRASIL						
COMANDO DO MATERIAL DE FUZILEIROS NAVAIS						
	EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLANO DE METAS CHARLIE ENTRE 2013-2017					
	DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017
<b>DESTAQUE DE CRÉDITO HAITI</b>	<b>PAÍS (R\$)</b>	<b>4.418.705</b>	<b>6.302.572</b>	<b>4.027.889</b>	<b>1.870.732</b>	<b>2.277.439</b>
	<b>EXTERIOR (US\$)</b>	<b>992.436</b>	<b>528.127</b>	<b>118.737</b>	<b>46.552</b>	<b>76.927</b>

Fonte: CMatFN (2018)

Já a tabela 3 mostra a evolução dos gastos diretos realizados por órgão executor nos anos de 2004, 2010 e 2017, de acordo com o Portal da Transparência. A importância dessa tabela é complementar os dados das tabelas 1 e 2, no que se refere a descrição mais detalhada dos gastos realizados, assim como a contribuição do CMatFN na aquisição de materiais específicos para as Operações de Paz.

**Tabela 3 – Gastos diretos realizados por órgão executor nos anos de 2004, 2010 e 2017**

**Tabela 3 – Gastos diretos realizados por órgão executor nos anos de 2004, 2010 e 2017**

GASTOS DIRETOS POR ÓRGÃO EXECUTOR - VALORES A PREÇOS CORRENTES (em mil R\$)	2004	2010	2017
Total destinado pelo Governo Federal	732.430.152	1.044.954.184	1.481.051.968
Ministério da Defesa	26.606.450	43.312.525	85.112.270
Comando da Aeronáutica	6.590.492	11.043.365	20.395.504
Comando do Exército	12.744.104	20.667.042	40.624.170
Comando da Marinha	6.200.811	9.672.761	21.824.603
Cmat	12.339	57.707	3.601
Investimentos - Equip. E Mat. Permante	8.338	5.937	994
Outras Despesas Correntes (material de consumo)	3.492	2.188	1.333
<b>Gastos realizados pelo Governo com a MINUSTAH em 2004 e com as Operações de Paz em geral em 2010 e em 2017</b>	<b>88.368</b>	<b>384.377</b>	<b>136.425</b>
Gastos realizados pelo Cmat	12.339	57.707	3.601
Investimentos - Equip. E Mat. Permante	8.338	5.937	994
Outras Despesas Correntes (material de consumo)	3.492	2.188	1.333
Outros investimentos e outras despesas correntes	509	49.582	1.473

Fonte: Portal da Transparência (2018)

A tabela 4 apresenta as cinco principais empresas beneficiadas com as compras realizadas pelo CMatFN, no que se referem aos equipamentos e materiais permanentes adquiridos para a MINUSTAH no ano de 2004, e para as Operações de Paz em geral, nos anos de 2010 e 2017. A principal contribuição desses dados é mostrar a descontinuidade de participação das empresas ao longo dos processos de aquisições. Ressalta-se que apenas uma empresa, a qual se destacou no ano de 2004, permaneceu na lista das principais participantes no ano de 2010. Outro fator importante é que nenhuma empresa destacada em 2010 aparece como beneficiada no ano de 2017. Essa análise confirma as dificuldades de maiores atuações das empresas nesse mercado, principalmente diante da falta de garantia de demanda militar e da irregularidade orçamentária.

**Tabela 4 – Principais empresas beneficiadas pelas compras realizadas pelo CMatFN para a MINUSTAH em 2004 e para as OpPaz em geral em 2010 e 2017**

2004	
PRINCIPAIS EMPRESAS BENEFICIADAS COM MINUSTAH	Valores das compras realizadas pelo Cmat para MINUSTAH (em R\$)
FORD MOTOR COMPANY BRASIL LTDA	4.144.360
SISTEMAC SA GRUPOS GERADORES	513.256
NOVO HORIZONTE JACAREPAGUA IMP E EXP LTDA	397.743
TETIS EQUIPAMENTOS PARA SANEAMENTO LTDA	269.580
EDWALL ENGENHARIA LTDA	254.060
2010	
PRINCIPAIS EMPRESAS BENEFICIADAS COM OpPaz	Valores das compras realizadas pelo Cmat para OpPaz (em R\$)
JAGUAR E LAND ROVER BRASIL	1.050.000
BERTONI BOZA & CIA LTDA	402.750
STEMAC SA GRUPOS GERADORES	522.600
SANREG RIO COMERCIO E INDUSTRIA LTDA (CIELO)	276.078
AJES COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA	125.740
2017	
PRINCIPAIS EMPRESAS BENEFICIADAS COM OpPaz	Valores das compras realizadas pelo Cmat para OpPaz (em R\$)
RADAR COMPUTER DISTRIBUIDORA EIRELI	301.500
DIMORVAN DAVI MENEGUSSO	27.235
BRASIDAS EIRELI - ME	5.653
STATUS MOVEIS PARA ESCRITORIO EIRELI	4.598
O FILIZZOLA E CIA (ARTEFATOS DE COURO PREMIER)	4.060

Fonte: Portal da Transparência (2018)

Quanto à participação das empresas brasileiras na ONU, de acordo com o MD (2017), além dos benefícios relacionados à defesa, a participação brasileira em Operações de Paz traz vantagens para as empresas do país, tanto pela aquisição de produtos para a tropa nacional a ser desdobrada, como pela divulgação dos produtos nacionais utilizados por essa tropa no exterior, ampliando o leque de compradores de produtos nacionais por outros países. De acordo com o regime da ONU, os países contribuintes de

tropa e o país hospedeiro tornam-se potenciais compradores de produtos nacionais utilizados por tropas brasileiras em operações de paz. Segundo o Ministério da Defesa, Anualmente, há um mercado de mais de 12 bilhões de dólares no sistema de compras da ONU. Observa-se que a participação de empresas brasileiras nesse contexto é pouco expressiva. Entretanto, é possível o incremento dessa participação por intermédio de uma ação conjunta do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do MD. Como exemplos de empresas brasileiras envolvidas nesse processo, podem ser destacadas:

AGRALE - MARRUÁ

Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) - munições diversas

CONDOR - tecnologias não letais

GLÁCIO - capacete balístico

GRUPO INBRA - coletes balísticos

Indústrias de Material Bélico do Brasil (IMBEL) - armamento leve e explosivos

TAURUS - armamento leve

SANTOS LAB - drones

As principais oportunidades para o Brasil decorrentes das Operações de Paz são: i) o aprimoramento técnico-profissional; ii) o acesso à tecnologias de ponta; iii) a integração e a coordenação com outros países; iv) o aprimoramento da Logística Militar no Exterior; v) a melhoria da coordenação entre as forças singulares; vi) o aprimoramento da Doutrina Militar; vii) a melhoria dos equipamentos militares; viii) a divulgação de Produtos Nacionais (Produtos de Defesa, Produtos Estratégicos de Defesa e demais); e ix) a possibilidade de Incremento do comércio exterior.

Os orçamentos das Nações Unidas são empregados na manutenção do funcionamento regular de sua estrutura e nas Operação de Paz. A grande maioria das aquisições são realizadas através do United Nations Global Marketplace (UNGM).

O UNGM é o portal de aquisições do Sistema das Nações Unidas que representa um mercado global para todos os tipos de bens e serviços de **US\$ 12 a 15 bilhões anuais** (A ONU, além do orçamento votado, recebe também doações). O UNGM age como janela única. Os potenciais fornecedores podem registrar-se nas 18 agências da ONU, cujo total corresponde a **95% do total dos gastos públicos do Sistema**. A *United Nations Procurement Division* é a divisão responsável pelas aquisições.

Exemplos de empresas brasileiras que vendem produtos para a ONU estão ilustradas no quadro a seguir:

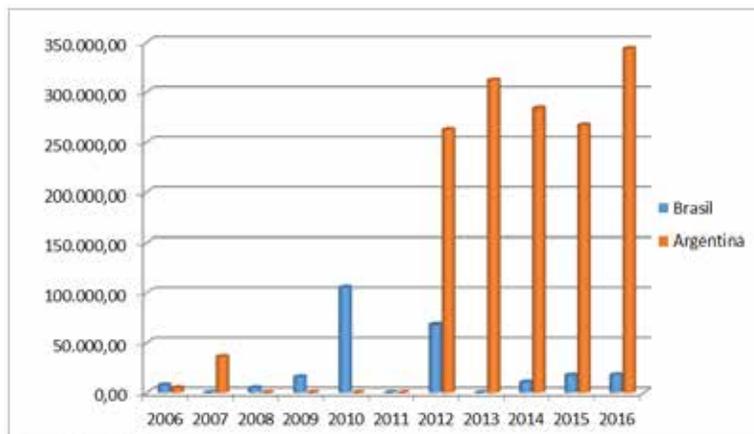
**EXEMPLOS DE EMPRESAS BRASILEIRAS QUE REALIZAM VENDAS PARA A ONU**

Acuapura Indústria e Comércio LTDA  
 Ápice Comércio Exterior LTDA  
 Beraca Sabará e Ingredientes S.A  
 Biolab Sanus Farmacêutica LTDA  
 Ccaps Serviços de Tradução LTDA  
 Centro Internacional de Conhecimento LTDA  
 Comil Ônibus S.A  
 Conдор SA Indústria Química  
 Costa Porto Logística Internacional LTDA  
 Daros Imp. Exp. De Prod.Alimentícios LTDA  
 France Latina Produções Audiovisuais LTDA  
 IBT-International Business Translations  
 Pancrom Indústria Gráfica LTDA  
 Rogama Indústria e Comércio LTDA  
 Truckvan Indústria e Comércio LTDA  
 WEM Equipamentos Eletrônicos LTDA

Fonte: MD (2017)

De acordo com dados da ONU, o valor das exportações de produtos do Brasil para ONU entre 2014 e 2016, foram, respectivamente, US\$ 10.800; US\$ 18.000 e US\$ 18.330 (em mil US\$). Esses valores quando comparados com a Argentina, de acordo com o gráfico 1, mostram a pequena participação do Brasil nesse mercado.

**GRÁFICO 1 – VALORES DA EXPORTAÇÕES (EM MIL US\$) DO BRASIL E DA ARGENTINA PARA ONU**



Fonte: MD (2017)

### Quadro 1– Cenário Atual das Empresas no Sistema de Catalogação de Produtos Estratégicos de Defesa (SisCaPED)

<b>CENÁRIO ATUAL</b>	<b>NÚMERO</b>
Empresas Cadastradas no <u>SisCaPED</u>	<b>301</b>
Empresas Credenciadas como EED	<b>63</b>
Empresas Credenciadas como ED	<b>8</b>
Produtos Cadastrados no <u>SisCaPED</u>	<b>2270</b>
Produtos Classificados como PED	<b>273</b>
Produtos Classificados como PRODE	<b>31</b>

Fonte: MD (2017)

De acordo com o Quadro 1, em 2015, 301 empresas estavam cadastradas no Sistema de Catalogação de Produtos Estratégicos de Defesa (SisCaPED). Dessas, 63 estavam credenciadas como empresas estratégicas de defesa, enquanto apenas 8 como empresas de defesa. Quanto aos produtos estratégicos de defesa, dos 2.270 cadastrados, 273 são classificados como produtos estratégicos de defesa, enquanto 31 como produtos de defesa.

Os resultados da análise dos dados apresentados nessa seção demonstram que a MINUSTAH contribuiu para o desenvolvimento dos meios, equipamentos e equipagens operativas utilizados pelos GptOpFuzNav ao longo de todo período da missão. O CMatFN teve uma participação importante nesse processo, tanto no desenvolvimento de estudos quanto na garantia de demanda militar para aquisição desses materiais. No entanto, para uma atuação mais efetiva das empresas da BID brasileira, constata-se a existência de forte relação de dependência entre os principais especialistas em defesa e a demanda militar doméstica, do ponto de vista de geração de incentivos para o desenvolvimento de inovações. Esses incentivos são inviabilizados pela irregularidade e baixo volume orçamentário, o que coloca essas empresas numa posição vulnerável em

termos de realização de investimentos e desenvolvimento de capacidades tecnológicas com perspectivas de longo prazo. Estas características são também indicadores de incapacidade de movimento dessas empresas em direção a outros mercados (seja do civil para o militar doméstico ou para o militar-civil internacional). Estes argumentos reforçam a debilidade da base industrial de defesa brasileira no desenvolvimento de inovações para o país.

## 5. CONCLUSÕES

O artigo teve como objetivo investigar as principais contribuições da MINUSTAH para o desenvolvimento da capacidade produtiva e inovadora da BID brasileira. Nesse sentido, foi utilizado como arcabouço teórico a abordagem de Sistemas de Inovação (SI) e o papel da demanda militar através de uma revisão da literatura que trata desses temas. Posteriormente, com base na descrição da participação brasileira na MINUSTAH através de três fases, e na descrição da participação do CMatFN para o desenvolvimento dos meios, equipamentos e equipagens operativas necessários aos objetivos da missão, foi apresentada uma análise das principais contribuições dessa missão do ponto de vista econômico, que servem de lições para o desenvolvimento da BID brasileira. A análise dos dados apresentados permite constatar que apesar das contribuições positivas dessa OpPaz em termos de aquisições de materiais que favoreceram algumas empresas brasileiras, existe um mercado potencial de aquisições no sistema da ONU ainda pouco explorado pela BID brasileira.

A principal dificuldade identificada nas entrevistas para uma atuação mais ativa das empresas na área de defesa e para o desenvolvimento de inovações foi a necessidade de garantia da continuidade da demanda por parte das Forças Armadas. Consideram não ser viável economicamente o desenvolvimento de tecnologia militar diante dos elevados custos e da grande dependência do Governo, que por sua vez, está sujeito a restrições orçamentárias.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de agilidade nos processos de exportação de produtos de defesa, através de uma atuação mais organizada do Estado capaz de mobilizar atores públicos e privados, de forma a ofertar propostas atrativas aos compradores, evitando perda de competitividade das empresas frente às concorrentes internacionais. No entanto, essa questão exige atenção, pois além do aspecto legal,

tem a exigência de preservação da indústria nacional, por tratar-se de produtos de defesa, os quais somente as Forças Armadas podem utilizar. É importante ressaltar que a redução da morosidade processual de vendas de produtos de defesa já vem ocorrendo através da Lei 12.598 de 2012, com a criação das Empresas Estratégicas de Defesa (EED) e da Secretaria de Produtos de Defesa em 2011.

Quanto às implicações de políticas, com base no que foi apresentado e analisado nas entrevistas, a irregularidade da demanda militar, parâmetro motor para o desenvolvimento de inovações, também foi o grande obstáculo encontrado na estrutura dos atores do sistema de inovação naval militar. Esta limitação gerou, obrigatoriamente, a necessidade de diversificação na produção industrial e a busca de atuação em mercados alheios as concepções iniciais das empresas. Atrélada a baixa disponibilidade de recursos para investimentos, o desenvolvimento do Sistema de Inovação foi extremamente degradado. Ocorreu uma alta rotatividade de fornecedores e houve uma necessidade de adaptação das políticas das empresas para atender outros mercados consumidores.

A utilização do instrumento “demanda militar”, como incentivo para o desenvolvimento de inovações, exige um conhecimento mais detalhado da peculiaridade dos atores nacionais. Sobre a política industrial de defesa, o grande problema é a inexistência de uma linha governamental compartilhada com os atores internos. Falta uma estrutura adequada de financiamento, fator que prejudica diretamente o processo de geração de inovações. Essas questões requerem uma discussão nacional e aberta sobre os problemas da política industrial brasileira e da alocação de recursos orçamentários para investimentos.

# **BRAZILIAN MARINE COMMAND TASK FORCE DEMANDS IN THE MINUSTAH: CONTRIBUTIONS TO THE BRAZILIAN DEFENSE INDUSTRIAL BASE**

## **ABSTRACT**

---

Based on the study of the importance of the CMatFN to improve the materials used by the Brazilian Marine Command Task Force in MINUSTAH, this article presents the contributions of Peace Operations under the aegis of the UN for the development of the productive and technological capacity of the Brazilian Industrial Defense Base (IDB), through the role of military demand in the process of acquisition of means, equipment and military gears used specifically in these Operations. The research used as a theoretical reference the approach of Innovation Systems (SI) and its application focused on military production. Through bibliographic research and the collection of secondary and primary data, some MINUSTAH lessons from an economic point of view can be observed as the existence of a potential market for acquisitions in the UN system that is still little explored by Brazilian companies and a strong dependency ratio between these companies and the military customer for the development of innovations, which makes it difficult to perform better in the procurement system.

**Keywords:** peace operations, industrial defense base and military demand.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. A Estratégia Nacional de Defesa. MINISTÉRIO DA DEFESA, Brasília, dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para compras, contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasil: 2012. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO\\_BRANCO.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf)>. Acesso em: 15 de junho de 2014.

CASSIOLATO, J.E.; BERNARDES, R.; LASTRES, H. Transfer of technology for successful integration into the global economy. A case study of Embraer in Brazil. United Nations: New York and Geneva, 2002.

CASSIOLATO, J. E. The Brazilian System of Innovation: policy challenges. Position Paper prepared for the InterAmerican Development Bank. Jan. 2007.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. Discussing innovation and development: converging points between the Latin American School and the Innovation Systems perspective? Globelics Working Paper Series, n.08-02, 2008.

FLORIANO PEIXOTO, V.N. Epopeia militar brasileira no Haiti. In: Instituto Igarapé e Centro Conjunto de Operações de Paz no Brasil Sergio Vieira de Mello. (Org). A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: outubro de 2017.

FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. Cambridge Journal of Economics, Cambridge, v. 19, n. 1, 1995.

FREEMAN, C.; SOETE L. A Economia da Inovação Industrial. Campinas: Editora Unicamp (Col. Clássicos da Inovação), (1982 [2008]).

ELKFURY, J.H.S. O desenvolvimento dos meios, equipamentos e equipa-

gens do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti. In: O Anfíbio. MINUSTAH 13 Anos (Org). Revista do Corpo de Fuzileiros Navais. Rio de Janeiro: v.35, p.63-68, 2017.

HAMANN, E.P.; RAMIRES, C.A. A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé e CCOPAB: Rio de Janeiro, outubro de 2017.

IPEA. Mapeamento da Base Industrial de Defesa Brasileira. Brasília: IPEA/MD/ABDI, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28101](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28101).

LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E. Sistemas de Inovação e Arranjos Produtivos Locais: novas estratégias para promover a geração, aquisição e difusão de conhecimento. Revista Cent. Ciências Admin. Fortaleza: v.9, n.2, p. 189-195, 2003.

LESKE, Ariela D.C. Inovação e políticas na indústria de defesa brasileira. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ em 2013.

LESKE, A. D. C. Armas e Munições Leves e Pesadas e Explosivos. In: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). Mapeamento da Base Indústria de Defesa. 1ed.São Paulo: (Câmara Brasileira do Livro, 2016, v.1 p. 1-737).

LIST, F. Das Nationale System der Politischen Okonomie. Basel: Kyklos (translated and published under the title The National System of Political Economy by Longmans, Green and Co. London, 1841.

LUNDVALL, B.A. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, 1992.

MARINHA DO BRASIL. CGCFN-12. Normas para Administração de Material do Corpo de Fuzileiros Navais, 2012.

\_\_\_\_\_. EMA-420. Normas para Logística de Material no âmbito da MB, 2002.

\_\_\_\_\_. SGM-401. Normas para a Gestão do Plano Diretor, 2014.

MARKOWSKI, S.; HALL, P. Challenges of defence procurement. Defence and Peace Economics, 9: 3-37, 1998.

MOLAS-GALLART, J. Defence Procurement as an Industrial Policy Tool: the Spanish Experience. *Defence and Peace Economics*, 1998.

MOLAS-GALLART, J. El vínculo entre innovación militar y civil: hacia um nuevo marco de relación. *ARBOR Ciência, Pensamiento y Cultura*, anejo 2, p.73-87, 2008.

MOLAS-GALLART, J. La indústria de seguridade y defensa ante um nuevo sistema de innovación: implicaciones para la política industrial española, 2011.

NELSON, R. *National Innovation Systems a Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, 1993.

NELSON, R. *As Fontes do Crescimento Econômico*. Campinas: Editora Unicamp, (1996 [2006]).

NEGRETE, A.C.A. *Indústria naval de defesa e inovação tecnológica: um estudo do sistema de inovação naval militar no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ em 2015.

PILAR et al. Alteração da postura nos 13 anos do GptOpFuzNav – HAITI. In: *O Anfíbio. MINUSTAH 13 Anos (Org)*. Revista do Corpo de Fuzileiros Navais. Rio de Janeiro: v.35, p.44-53, 2017.

SCHMIDT, Flávia de H.; ASSIS, Lucas R.S. A dinâmica recente do setor de defesa no Brasil: análise das características e do envolvimento das firmas contratadas. Texto para discussão 1878. IPEA: Rio de Janeiro, outubro de 2013.

ZUCCARO, P.M. O início da MINUSTAH e os ensinamentos para a mobilização de Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais. In: *O Anfíbio. MINUSTAH 13 Anos (Org)*. Revista do Corpo de Fuzileiros Navais. Rio de Janeiro: v.35, p.6-13, 2017.

#### INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

ANA CAROLINA AGUILERA NEGRETE: Concepção e projeto; análise e interpretação dos dados; Redação do manuscrito.

EDUARDO RODRIGUES DE SOUSA: Análise dos dados; Redação do manuscrito; Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual.

Recebido em: 30/07/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# CUSTOS DE OPERAÇÃO E APOIO DE NOVOS MEIOS NAVAIS: ESTIMATIVAS DO PHM ATLÂNTICO COM BASE EM FONTES ABERTAS

Luiz Octávio Gavião<sup>1</sup>

Marcio Magno de Farias Franco e Silva<sup>2</sup>

Emilia Machado<sup>3</sup>

Mariana Petine<sup>4</sup>

## RESUMO

---

O PHM Atlântico foi recentemente adquirido pela Marinha do Brasil. O porte do navio indica que seus custos de operação e apoio devem ser os maiores entre os meios convencionais da Força. Em geral, os meios navais permanecem em serviço ativo por 25 a 30 anos, embora a Marinha esteja ampliando o tempo de serviço de alguns dos principais meios. O conhecimento dos custos de ciclo de vida dos seus meios permite que a Força efetue o adequado planejamento orçamentário a médio e longo prazo. Entretanto, os novos meios adquiridos, decorrentes de projetos de construção ou mesmo por compra de oportunidade, carecem de registros históricos de custos. Isto dificulta o cálculo estimativo dos custos de ciclo de vida. Este artigo tem por finalidade aplicar métodos por analogia e paramétricos, associados a modelos de inferência Bayesiana, para estimar os custos de operação e apoio do PHM Atlântico. Somente dados de fontes abertas foram utilizados na pesquisa. Os resultados por diferentes métodos apresentaram similaridade, oferecendo alternativas interessantes para o cálculo dos custos de ciclo de vida sob

**Palavras-Chave:** Custos de Ciclo de Vida; Método por Analogia; Método Paramétrico; Inferência Bayesiana; PHM Atlântico. escassez de dados.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal Fluminense (UFF). Rio de Janeiro -RJ.  
E-mail: luiz.gaviao67@gmail.com

<sup>2</sup> Contra-Almirante (RM1), Superintendente e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro - RJ. E-mail: marcio.magno@marinha.mil.br

<sup>3</sup> Pós-graduanda em Segurança Internacional e Defesa, pela Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: machado.emilia1@gmail.com

<sup>4</sup> Pós-graduanda em andamento em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG) - (RJ), Brasil. E-mail: marianapetine@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão do ciclo de vida dos sistemas de defesa é um tema de maior relevância. Em geral, os sistemas de defesa são complexos por natureza, no sentido de apresentarem elevada quantidade de elementos, com diversas inter-relações com outros sistemas e entre os seus elementos, requerendo alta tecnologia para o seu emprego e manutenção. Nesse contexto, faz-se necessário conhecer, mensurar e gerir o ciclo de vida desses sistemas complexos, que podem permanecer ativos por mais de 40 anos (BRASIL, 2017).

O ciclo de vida inclui todo o espectro de atividades que envolvem um sistema de interesse, iniciando com a identificação de capacidades e requisitos, estendendo-se através do projeto e desenvolvimento do sistema, da produção e/ou construção, do seu emprego operacional, do apoio de manutenção e do desfazimento do material. Em cada fase do ciclo de vida, uma série de processos e modelos inerentes às aquisições, às contratações, ao desenvolvimento e ao custeio dos sistemas precisam ser abordados sob as melhores práticas de gestão. Essas diversas fases do ciclo de vida envolvem tempo e recursos, devendo receber a máxima atenção de gestores e assessores, para que a eficiente gestão do ciclo de vida contribua para a confiabilidade e disponibilidade dos sistemas de defesa empregados nas Forças Singulares (BRASIL, 2017).

Estimar custos das fases do ciclo de vida dos sistemas de defesa é essencial para uma gestão eficiente. Estimativas de custos são necessárias para programas de aquisição do governo por vários motivos: para apoiar decisões sobre o financiamento de um programa em detrimento de outro; para desenvolver o planejamento orçamentário anual; para avaliar requisitos em pontos chave de decisão durante a gestão do ciclo de vida; e para desenvolver referências para mensurar desempenho. Além disso, ter uma estimativa realista dos custos projetados torna efetiva a alocação de recursos e aumenta a probabilidade de sucesso de um programa (USGAO, 2009).

Entretanto, os desafios são consideráveis para mensurar custos de sistemas de defesa. As condições para desenvolver uma boa estimativa de custos requerem programas de desenvolvimento estáveis e precisos, acessibilidade a documentação detalhada e a dados históricos, disponibilidade de analistas de custos bem treinados e experientes, execução de análise de risco e incerteza, identificação de uma gama de níveis de confiança e reservas adequadas de contingência e gestão no

longo prazo com a melhor dessas circunstâncias. Essas condições, em geral, não pertencem ao mundo real. As informações não são precisas e plenamente disponíveis aos usuários. A documentação de apoio é escassa ou classificada, inexistem programas similares para comparação ou as metodologias de estimativa são sustentadas por dados irrelevantes ou desatualizados (USGAO, 2009). Em resumo, a tarefa de estimar custos requer ciência e julgamento do analista, para produzir resultados essencialmente probabilísticos.

Em recente entrevista ao jornal Valor Econômico, o Comandante da Marinha (CM) expôs algumas preocupações relacionadas à gestão do ciclo de vida dos meios navais. Desde 2013, os recursos da Marinha encolheram 55%, para R\$ 2,9 bilhões. Essa redução tem impactado os principais programas em andamento, provocando atrasos na construção dos submarinos e a extensão da vida útil de navios de superfície, quando deveriam operar entre 25 e 30 anos. Segundo o CM, o volume de investimento para a reconstrução da Marinha deveria ser de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão por ano, porém a Força recebe, em média, um valor aproximado de R\$ 600 milhões (ROSA, 2018).

O cenário de restrição orçamentária da Marinha nos últimos anos torna ainda mais importante a capacidade de previsão de despesas futuras, para evitar uma depreciação prematura dos meios. No caso de novos produtos de defesa (PRODE), oriundos de projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou mesmo adquiridos por oportunidade, essa capacidade de previsão é limitada, em decorrência da escassez de registros históricos de custos. Nesse caso, a Força corre o risco de adquirir um novo meio com elevados custos de ciclo de vida (CCV), agravando ainda mais as limitações orçamentárias. Esse problema de sustentabilidade econômica no longo prazo recebe a designação de “*affordability*” na literatura científica (MELESE, 2015).

A gestão do ciclo de vida de um sistema de defesa requer o uso de modelos de cálculo estimativo, em função das incertezas envolvidas ao longo de sua vida útil. As atividades operativas e, eventualmente, de combate dos meios ao longo de décadas podem impactar em custos adicionais de operação e apoio, dificultando o planejamento orçamentário das Forças. Isto pode ser agravado, em função dos necessários processos de modernização dos meios, para acompanhar o estado-da-arte de sistemas similares. Esta incerteza está representada nos resultados estimativos, ao serem expressos por faixas de valores, com intervalos de

probabilidade associados. À primeira vista, uma estimativa pode indicar uma conotação depreciada, em comparação a dados exatos. Porém, os dados de operação e manutenção de sistemas de defesa são naturalmente exclusivos e classificados por fabricantes e usuários. Assim, um resultado, mesmo estimativo, supera a ausência de informações necessárias à comparação de alternativas e à tomada de decisão.

Outro aspecto relevante do escopo desta pesquisa se refere ao uso de fontes abertas. Os resultados estimados com as informações disponíveis ao público são interessantes, pois permitem antecipar o planejamento e comparar cálculos com outros sistemas com potencial de desenvolvimento ou aquisição. Além disso, os resultados com as fontes abertas podem servir de referência, por ocasião do recebimento dos dados reservados, obtidos durante ou após o processo de negociação com países e fornecedores. Por exemplo, estimativas com dados reservados, consideravelmente inferiores aos resultados com fontes abertas podem indicar a omissão de dados ou erros de cálculo, com sérios prejuízos ao planejamento orçamentário de longo prazo. Por outro lado, resultados significativamente superiores podem alertar sobre determinados subsistemas ou componentes com alto custo de manutenção, caracterizando o novo meio como típico “fora da curva”. As fontes abertas aqui consideradas nesta pesquisa são dados de arquitetura naval, disponíveis em publicações de referência, dados oficiais publicados pela *Royal Navy* sobre o HMS Ocean e informações da imprensa especializada.

Nesse contexto, a recente aquisição do PHM Atlântico constitui o problema de pesquisa deste artigo. Por se tratar do navio de maior porte da Esquadra, é lícito assumir que este navio demandará a maior parcela de recursos entre os meios convencionais, aqui restritos aos meios sem propulsão nuclear. Considerando sua vida útil entre 25 e 30 anos, é esperado um significativo consumo de recursos para a sua operação e apoio. Para a *Royal Navy*, que projetou e lançou ao mar o então HMS Ocean em 1998, os custos de obtenção (CO) foram de £150 milhões, segundo informação da imprensa inglesa (ROBERTSON, 2018). Entretanto, o registro detalhado dos custos anuais de operação e apoio (COA) durante seu ciclo de vida, entre 1995 e 2018, não estão disponíveis em fontes abertas. Esses custos representam, em geral, a maior parcela dos custos totais de posse de um navio e o seu desconhecimento pode comprometer a prontidão da Força (GANSLER; LUCYSHYN, 2015).

Assim, a resposta à seguinte pergunta de pesquisa pode contribuir com o planejamento orçamentário da Marinha a médio e longo prazo: como estimar o COA do PHM Atlântico, sob escassez de dados, e qual esse montante médio anual?

Este artigo está dividido em quatro seções. Após a exposição do problema na seção introdutória, a Seção 2 apresenta os métodos de estimativa de CCV que se adequam ao problema, capazes de serem utilizados no estudo de caso. A Seção 3 apresenta os resultados obtidos com os modelos de cálculo para o PHM Atlântico. Por fim, a Seção 4 conclui o trabalho e traz os possíveis desdobramentos em novas pesquisas.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

Os modelos matemáticos utilizados para a estimativa de CCV são, basicamente, explorados em Pesquisa Operacional (PO). Alguns autores defendem que o termo PO foi inicialmente usado na Grã-Bretanha, pouco antes da II Guerra Mundial, para distinguir a pesquisa aplicada para integrar a tecnologia do radar em operações de defesa aérea, da pesquisa desenvolvida em laboratórios e oficinas. Em 1941, descobriu-se que a PO era útil à tomada de decisão em problemas militares. Assim, as Forças reuniram cientistas, engenheiros e matemáticos, entre outros profissionais, para realizar pesquisas diretamente em apoio aos Estados-Maiores (THOMAS, 2015).

Com o fim da II Guerra Mundial, a PO evoluiu rapidamente na Inglaterra e Estados Unidos. Em 1947, o Pentágono implantou o projeto SCOOP (Scientific Computation of Optimal Programs), para o apoio à decisão na Força Aérea norte-americana. Nesse projeto, o matemático George Dantzig desenvolveu o método simplex, para problemas de programação linear (DANTZIG, 1987). No Brasil, o primeiro simpósio de PO ocorreu em 1968, no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) (ARENALES et al., 2015).

Diversas definições para a PO têm sido propostas desde o seu surgimento. Em 1967, o periódico inglês *Operational Research Quarterly* resumiu a PO como o desenvolvimento de métodos científicos de sistemas complexos, com a finalidade de prever e comparar estratégias ou decisões alternativas. Outros autores definem a PO como uma

“abordagem científica para a solução de problemas no gerenciamento de sistemas complexos” ou, de forma sucinta, “um enfoque científico sobre a tomada de decisões” (ARENALES et al., 2015).

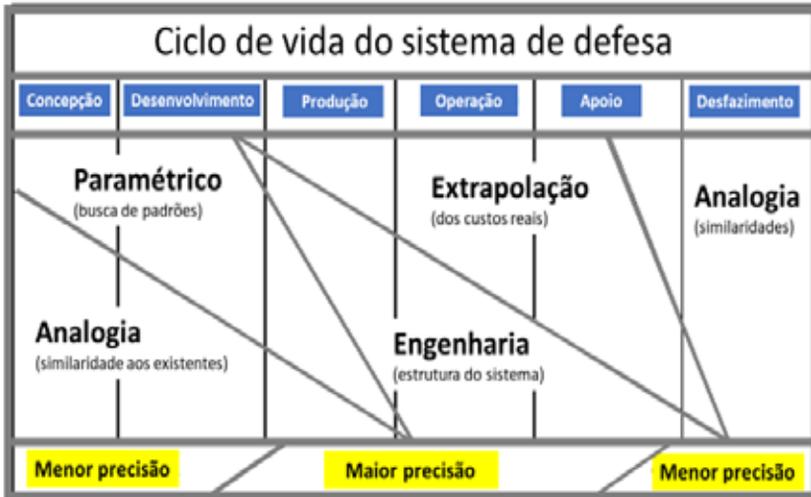


Fig.1: tipologia dos métodos em CCV. Fonte: (OTAN, 2007).

Durante as seis fases do ciclo de vida dos sistemas de defesa, é possível reunir as metodologias de estimativa de CCV em quatro grupos, conforme a Fig.1. Nas fases iniciais (i.e. concepção, desenvolvimento e produção), predominam os modelos de PO por analogia e por parâmetros. Durante as fases de operação e de apoio do sistema de defesa, novos dados de desempenho e custos podem ser coletados e registrados. Esses dados se acumulam ao longo dos anos de vida útil do meio, permitindo o uso de modelos de engenharia e de extrapolção dos dados reais, que garantem maior precisão aos resultados. Por fim, a raridade de casos de desfazimento de meios similares orienta o uso de modelos analógicos para as estimativas de CCV.

Os sistemas de defesa podem ser únicos em suas características e capacidades. Por exemplo, o primeiro navio que designa uma nova classe pode reunir subsistemas e componentes de vários navios, tornando-o exclusivo entre seus pares. Por isso, os modelos analógicos emulam os parâmetros de interesse de sistemas similares, para estimar os CCV nas fases iniciais do processo. Esses modelos também são comuns para os cálculos da fase de desfazimento do meio. Os modelos

paramétricos buscam relações entre as variáveis de custo com as outras variáveis de desempenho ou de atributos do novo sistema de defesa. Entre esses modelos se destacam as regressões lineares. Em face da aquisição de um novo meio para a Marinha, esta pesquisa explorou modelos analógicos e paramétricos para estimar os custos de operação e apoio do PHM Atlântico.

A doutrina da gestão de ciclo de vida em defesa ainda é recente no país. No Ministério da Defesa (MD), o arcabouço conceitual sobre o tema é conduzido no âmbito do Centro de Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa (CASLODE) (BRASIL, 2017). Nos países desenvolvidos, a comunidade de aquisição de defesa tem desenvolvido pesquisas e publicado trabalhos acadêmicos sobre o tema nas últimas décadas. As teses, dissertações, relatórios técnicos e artigos científicos produzidos na Naval Post-Graduate School (NPS) e na Defense Acquisition University (DAU), ambas nos EUA, têm contribuído para ampliar o conhecimento e trazer novos dados e modelos de cálculo em CCV. Nesse contexto, dois trabalhos foram selecionados para apoiar o estudo de caso aqui proposto, em função da adequação entre os dados disponíveis do novo meio e as características dos métodos de cálculo utilizados na DAU e no NPS. A pesquisa de Brandt (1999) aplicou regressões lineares a 195 navios da Marinha norte-americana, com base no deslocamento, comprimento e tripulação desses meios. O autor reuniu os navios por similaridade de classes, de forma a diferenciar os resultados a partir de suas características afins.

## 2.1 ESTIMATIVAS POR ANALOGIA

A pesquisa de Jones et al. (2014) analisou a razão entre os custos de cada fase do ciclo de vida e os custos totais de posse de diferentes sistemas de defesa. Essa proporção foi doravante denominada de “Regra de Ouro”, para caracterizar o emprego da regra em estimativa de CCV. Esse modelo também pode ser caracterizado como analógico, no sentido de apoiar as estimativas do novo meio a partir de sistemas similares. Em geral, a estrutura de custos está dimensionada conforme a Fig. 2.

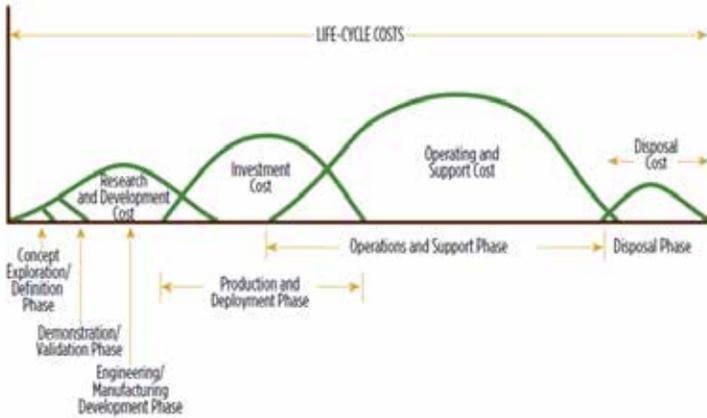


Fig. 2: Estrutura genérica dos custos por fases. Fonte: Jones et al. (2014).

A comunidade de aquisição em defesa utiliza, com frequência, uma relação de custo de 70:30 entre os custos de operação/apoio e os custos de aquisição de um sistema de armas médio (JONES et al., 2014). Com os dados operacionais de 37 programas de aquisição da Marinha e da Força Aérea norte-americanas, coletados entre 1989 e 2010, os autores estimaram a média da relação entre esses custos em 55:45, embora muitos sistemas de armas apresentem um desvio padrão significativo em relação a essa média de 55%. Diversos fatores contribuem para essa imprecisão de resultados, como a expectativa de vida e a estratégia de aquisição, que pode envolver o desenvolvimento de um novo sistema ou a modernização dos meios atuais.

Em sua pesquisa, Jones et al. (2014) desaconselham o uso de uma única relação de custos, capaz de atender a qualquer tipo de sistema de defesa. Dessa forma, os autores segregaram sua amostra para efetuarem os cálculos por categoria de sistemas de defesa. No caso específico dos navios de superfície, os resultados com a amostra de dez navios indicaram que os COA, em média, equivaleram a 53,26% dos custos totais, com desvio-padrão de 13,13%.

Dois relatórios do governo norte-americano também estabeleceram parâmetros para o uso da “Regra de Ouro”, porém em percentuais diferentes aos COA dos navios de superfície. Recentemente, o Departamento de Defesa dos EUA publicou os percentuais dos custos para diferentes sistemas de defesa (USDOD, 2014). Os percentuais informam as

estimativas em três fases: pesquisa e desenvolvimento (P&D), investimento e operação/apoio. O US DoD estimou 5% dos custos totais para P&D, 26% para investimento e 69% para operação e apoio. O relatório não incluiu o percentual de desfazimento do sistema de defesa.

A fase de P&D consiste em custos de estudos de comércio de solução de material e desenvolvimento de tecnologia avançada; projeto e integração de sistemas; desenvolvimento, fabricação, montagem e teste de hardware e software para protótipos e/ou modelos de desenvolvimento de engenharia; teste e avaliação do sistema; engenharia de sistemas e gerenciamento de programas; e elementos de suporte ao produto associados a protótipos e / ou modelos de desenvolvimento de engenharia. Para alguns programas, isso pode incluir custos adicionais de desenvolvimento associados a compilações ou incrementos posteriores (USDOD, 2014).

A fase de investimento inclui os custos associados à produção e implementação do hardware primário; engenharia de sistemas e gerenciamento de programas; elementos de suporte de produto, isto é, equipamento de suporte peculiar e comum, equipamento de treinamento peculiar / treinamento inicial, publicações / dados técnicos, e sobressalentes iniciais e peças de reparo, associados com ativos de produção; suporte temporário do empreiteiro que é considerado como parte da aquisição do sistema e está incluído no escopo do programa de aquisição (USDOD, 2014).

A fase de operação e apoio abrange os custos de manutenção incorridos desde a implantação inicial do sistema até o final das operações. Inclui todos os custos de operação, manutenção e suporte de um sistema em campo. Especificamente, isso consiste nos custos (orgânicos e contratados) de pessoal, equipamentos, suprimentos, software e serviços associados à operação, modificação, manutenção, fornecimento e suporte a um sistema no inventário do US DoD (USDOD, 2014).

Em relatório do *Government Accountability Office (GAO)*<sup>5</sup>, os percentuais dos custos de ciclo de vida para os navios de superfície são similares aos do US DoD (USGAO, 2009). O GAO tem especial atenção sobre a estimativa de custos de sistemas de defesa para fins de auditoria nesse setor. Esse órgão entende que a comunidade de defesa não possui uma política formal para conduzir ou revisar estimativas de custos. Assim, as orientações do GAO beneficiam as aquisições de defesa, por informar os critérios que o GAO usará para avaliar a credibilidade de uma estimativa de custo. Em relação aos navios de superfície, o GAO assume

---

<sup>5</sup> O GAO equivale ao Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil.

que os custos de operação e apoio de meios de superfície superam a marca de 60% dos custos totais de posse. No relatório, este dado apresenta como fonte o próprio GAO e o US DoD, o que confere credibilidade ao uso da estimativa de 69% dos custos totais para operação e apoio (USGAO, 2009).

## 2.2 ESTIMATIVAS PARAMÉTRICAS

As estimativas paramétricas, tal qual os cálculos por analogia, também são normalmente explorados nas fases iniciais do ciclo de vida dos sistemas de defesa, conforme indicado na Fig.2. A maioria dos trabalhos acadêmicos disponíveis na literatura científica evidenciam o uso de técnicas de regressão linear nessa categoria de métodos (MAZUR, 2006; SANCHEZ et al., 2014; MELESE; RICHTER; SOLOMON, 2015; MISLICK; NUSSBAUM, 2015). A análise de regressão é a parte da estatística que investiga a relação entre duas ou mais variáveis relacionadas de maneira não-determinística. O objetivo desta técnica é explorar a relação entre duas (ou mais) variáveis, de modo a obter informações sobre uma delas, por meio dos valores conhecidos da(s) outra(s). Afirmar que as variáveis  $x$  e  $y$  estão relacionadas dessa maneira significa dizer que o conhecimento do valor de  $x$  implica o conhecimento do valor de  $y$ . A relação entre duas variáveis  $x$  e  $y$  é linear para  $y=ax+b$ , considerando  $a$  e  $b$  constantes. A relação é linear pois o gráfico da equação das duas variáveis é definida por uma reta. A variável  $y$  é denominada dependente e  $x$  a independente. Os cálculos da análise de regressão também revelam a qualidade da relação entre as variáveis, através do coeficiente de correlação (DEVORE, 2010).

O modelo desenvolvido por Brandt (1999) se adequa ao contexto de aquisição ou desenvolvimento de um novo meio. A ausência de dados históricos de operação e apoio do meio sob análise é atenuada, em função do uso de variáveis relacionadas às características estruturais (ex.: deslocamento e comprimento) e operacionais (ex.: tripulação) de navios similares, com significativa quantidade de dados. Para obter as equações de regressão e a variância dos resultados, o autor explorou a base de dados do Naval Center for Cost Analysis, uma organização militar da Marinha norte-americana criada em 1985, que gerencia os custos de operação e apoio dos meios navais, denominado Navy Visibility and Management of O&S Costs (VAMOSOC).

Quanto maior o deslocamento, o comprimento e a tripulação do navio, maior a estimativa de custos de operação e apoio. A escolha

desses parâmetros se deveu à disponibilidade dos dados, tanto para um meio já existente, adquirido por oportunidade, quanto para um meio a ser desenvolvido, a partir dos requisitos de Estado-Maior e demais informações de projeto. A pesquisa de Brandt (1999) explorou os dados do VAMOSOC, que registrava 417 navios, de 77 classes, entre 1984 e 1996. O autor assumiu a hipótese de similaridade de navios de mesma classe, no que se refere às tarefas, ciclos de operação e de manutenção.

Os dados do VAMOSOC correspondem a 122 elementos de custos, distribuídos em quatro conjuntos: (1) custos diretos; (2) custos diretos de manutenção intermediária; (3) custos diretos de manutenção geral; (4) custos indiretos de operação e apoio. Os custos diretos de cada navio incluem as despesas com a tripulação (ex.: pagamento e outros direitos trabalhistas), material (ex.: abastecimento de suprimentos de todas as classes, que incluem víveres, combustível, sobressalentes, entre outros) e serviços contratados que excetuem a manutenção (ex.: despesas com concessionárias e serviços terceirizados). Os custos diretos de manutenção intermediária incluem as despesas de material e pessoal envolvido na manutenção do navio, não caracterizados como manutenção geral, de grande porte ou de modernização do meio realizadas em estaleiros ou arsenais, que devem ser registrados na terceira categoria de custos. Por fim, os custos indiretos de operação e apoio incluem as despesas operativas de rotina, por exemplo, adestramento, serviços técnicos, carga e descarga de munição, entre outros não considerados investimento (BRANDT, 1999).

As equações desenvolvidas por Brandt (1999), resultantes da análise de regressão com os dados do VAMOSOC, estabeleceram a estimativa de custo de operação e apoio para as classes de navios, o erro padrão dessa medida e os percentuais dessa estimativa para cada categoria de custo. As Equações (1) a (3) descrevem as relações entre cada parâmetro de deslocamento leve em toneladas (D), comprimento do navio em pés (L) e tripulação em numeral (T). Essas equações também estabelecem os limites inferior (Li) e superior (Ls) para os custos de operação de apoio médios anuais (COA). As Equações (4) a (7) apresentam as estimativas de custos e respectivos limites para os quatro conjuntos descritos, já considerando a classe de navios da Marinha norte-americana com maior similaridade à classe do PHM Atlântico. Os navios foram agrupados como meios de “Assalto Anfíbio”, reunindo as classes LPD, LSD, LST, LCC, LPH, LHA, LHD e LKA, para efeito de cálculo<sup>6</sup>. Os procedimentos estatísticos que

---

<sup>6</sup> *Landing Platform Dock (LPD), Landing Ship Dock (LSD), Landing Ship Tank (LST), Landing*

resultam nessas equações estão detalhados em (BRANDT, 1999)

$$COA = 111.302 (D)^{0,618}, L_1 = -31,68\%, L_2 = +46,37\% \quad (1)$$

$$COA = 1.223 (L)^{1,6}, L_1 = -27,53\%, L_2 = +37,99\% \quad (2)$$

$$COA = 285.215 (T)^{0,75}, L_1 = -24,35\%, L_2 = +32,18\% \quad (3)$$

$$Conjunto 1 = 67,89\% \pm 17,53\% \quad (4)$$

$$Conjunto 2 = 1,16\% \pm 0,88\% \quad (5)$$

$$Conjunto 3 = 27,55\% \pm 18,40\% \quad (6)$$

$$Conjunto 4 = 3,4\% \pm 1,95\% \quad (7)$$

Dessas equações, é possível identificar que o percentual dos custos diretos com pessoal e manutenção direta são os maiores entre os custos de operação e apoio. Esse procedimento de contabilizar as despesas dos navios com os vencimentos, indenizações, entre outras parcelas salariais da tripulação, conforme previsto no VAMOSOC, também é acompanhado pela doutrina de gestão de ciclo de vida da OTAN, conforme descrito nos relatórios sobre o tema (OTAN, 2003, 2007). Outro aspecto a destacar se refere à variedade de resultados para o COA, em função do uso de diferentes parâmetros de entrada nas equações de (BRANDT, 1999). Neste artigo, os resultados foram agregados estatisticamente, incluindo novas evidências de dados, de forma a considerar todas as informações disponíveis, justamente nas fases iniciais do ciclo de vida de sistemas de defesa, carentes de dados.

### 2.3 AGREGAÇÃO ESTATÍSTICA DOS RESULTADOS COM NOVAS EVIDÊNCIAS

As estimativas apresentadas em relação à “Regra de Ouro” e ao COA, a partir da pesquisa de Brandt (1999), são probabilísticas, indicando intervalos aos resultados. A Estatística lida com dados. De um modo geral, o objetivo da estatística é fazer inferências com base em dados. Em estatística, a conclusão com precisão é rara, tendo em vista que parâmetros estatísticos decorrem de processos essencialmente aleatórios. Nesse contexto, buscou-se um método capaz de agregar estatisticamente os parâmetros obtidos nas pesquisas e nas evidências obtidas em fontes

---

*Ship Command and Control (LCC), Landing Platform Helicopter (LPH), Landing Helicopter Assault (LHA), Landing Helicopter Dock (LHD) e Landing Cargo Amphibious (LKA).*

abertas, acerca dos custos de operação e apoio do HMS Ocean e de navios de classes similares.

A inferência bayesiana é um método de inferência estatística no qual o teorema de Bayes é usado para atualizar a probabilidade de uma hipótese, à medida que mais evidências ou informações se tornam disponíveis. A inferência bayesiana é uma técnica importante em estatística. Em geral, o objetivo da inferência bayesiana é representar a incerteza a priori sobre os parâmetros do modelo com uma distribuição de probabilidade e atualizar essa incerteza a priori com as novas evidências obtidas, para produzir uma distribuição de probabilidade a posteriori para o parâmetro, com menor incerteza. No caso desta pesquisa, o parâmetro  $\theta$  de interesse são os custos de operação e apoio (ANNIS; MILLER; PALMERI, 2017).

O teorema de Bayes, expresso em termos de distribuições de probabilidade, pode ser descrito conforme a Equação (8). As variáveis dessa equação indicam que  $f(\theta|\text{dados})$  é a distribuição a posteriori do parâmetro  $\theta$ , para os dados existentes. A função  $f(\text{dados}|\theta)$  é a densidade da amostra de dados, considerada proporcional a uma função de verossimilhança à real densidade desconhecida, diferindo apenas por uma constante de normalização, para torna-la uma função de densidade. A função  $f(\theta)$  é a distribuição a priori para o parâmetro  $\theta$  e  $f(\text{dados})$  é a probabilidade marginal dos dados. Para um espaço amostral contínuo, essa probabilidade marginal é calculada conforme a Equação (9), que integra a função densidade da amostra multiplicada pela distribuição a priori, no domínio do parâmetro  $\theta$ . O resultado dessa integral representa uma constante de normalização, para transformar a função a posteriori em uma densidade de probabilidade. Com base na Equação (8), o Teorema de Bayes para distribuições de probabilidade é frequentemente descrito conforme a Equação (10), em que o símbolo “ $\alpha$ ” indica proporcionalidade (ANNIS; MILLER; PALMERI, 2017).

$$f(\theta|\text{dados}) = \frac{f(\text{dados}|\theta).f(\theta)}{f(\text{dados})} \quad (8)$$

$$f(\text{dados}) = \int_{\Omega_{\theta}} f(\text{dados}|\theta).f(\theta)d\theta \quad (9)$$

$$\text{Função “a posteriori”} \propto \text{Função de Verossimilhança} \times \text{Função “a priori”} \quad (10)$$

Embora o Teorema de Bayes seja conceitualmente simples, sua aplicação a dados e modelos reais é complexo. Por um lado, o cálculo da

Equação (9) envolve uma integral multivariada, cuja solução pode ser inextricável com as técnicas matemáticas tradicionais. Por outro lado, para modelos com apenas um ou dois parâmetros, a distribuição a posteriori pode às vezes ser calculada diretamente ou estimada por métodos numéricos. No entanto, à medida em que o número de parâmetros no modelo aumenta, as soluções matemáticas diretas tornam-se escassas e os métodos numéricos tradicionais insolúveis (ANNIS; MILLER; PALMERI, 2017). Nesse sentido, em decorrência das funções multivariadas geradas pelo modelo de (BRANDT, 1999) aplicado à inferência Bayesiana, houve a necessidade de aplicar técnicas de integração por simulação, com base na regra de Simpson (BAUWENS; LUBRANO; RICHARD, 2000). O software de análise estatística R foi usado para a modelagem das estimativas de custos (R-CORE-TEAM, 2018).

### 3. APLICAÇÃO E RESULTADOS

Os modelos apresentados na Seção 2 foram aplicados em dois estudos de caso, para o cálculo dos custos de operação e apoio do PHM Atlântico. O primeiro estudo aplicou a “Regra de Ouro”, com base nos valores disponíveis em fontes abertas, acerca dos custos de obtenção do HMS Ocean, entre 1995 e 1998, ano que marca o início da vida operativa do navio. O HMS Ocean operou por exatos 20 anos, sendo recentemente adquirido pela Marinha do Brasil. O segundo estudo de caso explorou o modelo paramétrico de Brandt (1999), para obter os custos de operação e apoio a partir dos dados de deslocamento, comprimento e efetivo da tripulação. Esses cálculos foram atualizados com novas evidências, obtidas a partir de Lei de Acesso a Informação no Reino Unido, obtida em fontes abertas.

#### 3.1 ESTUDO DE CASO 1

Sob o ponto de vista matemático, a “Regra de Ouro” é apenas uma regra de três simples. O conhecimento dos percentuais de custos de cada fase do ciclo de vida permite que, com o valor de apenas uma das fases, calcular os custos das demais. Os dados percentuais derivam do histórico de custos de sistemas similares. Isto confere o caráter de analogia ao método de estimação com esta regra. Conforme exposto na Fig. 1, os

métodos analógicos são pouco precisos, tanto pelo aspecto de considerar dados de outros meios, quanto pela imprevisibilidade das condições em que o novo meio operará ao longo de sua vida útil. Entretanto, um valor aproximado é melhor do que a ausência de uma estimativa para o planejamento orçamentário. Ao menos é possível elaborar cenários otimistas e pessimistas com a estimativa, de forma a avaliar a capacidade de sustentabilidade econômica da Força nos exercícios subsequentes.

Neste primeiro estudo de caso, a incerteza acerca dos custos de operação e apoio foram atenuados com o emprego da inferência Bayesiana. Os valores projetados pelo US DoD (2014), corroborados pelo US GAO (2009), foram conjugados com os resultados de Jones et al. (2014), de forma a obter uma distribuição de probabilidade a posteriori ao percentual dos custos de operação e apoio. Esses percentuais foram então aplicados ao valor de £150 milhões, que corresponderam aos custos de obtenção do HMS Ocean, com a devida correção inflacionária para 2018 e conversão monetária ao Real. Esse valor de 1998 foi obtido em fonte aberta e assumido como premissa deste estudo de caso (ROBERTSON, 2018). As eventuais diferenças para mais ou menos desse valor de £150 milhões, em relação ao efetivamente gasto pela Royal Navy, também são minimizados pela abordagem probabilística, que considera a variância dos dados em relação aos parâmetros médios.

Em relação aos navios de superfície, Jones et al. (2014) obtiveram COA equivalentes a 53,26% dos custos totais, com desvio-padrão de 13,13%. Para o US DoD, os COA são estimados em 69% dos custos totais (USDOD, 2014). O desvio-padrão não foi informado na referência, sendo então assumido o mesmo desvio proposto por Jones et al. (2014), para o uso da inferência Bayesiana com amostras contínuas.

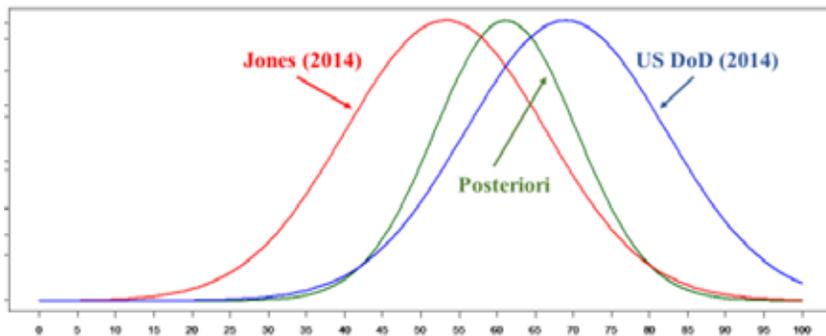


Fig.3: Inferência Bayesiana para a “Regra de Ouro”.

Os resultados da inferência Bayesiana aplicada aos dados de Jones et al. (2014) e do US DoD (2014) indicam a distribuição a posteriori da Fig. 3. Esta distribuição normal possui valor médio em 61,13% aos custos de operação e apoio e desvio-padrão de 3,8%, em relação aos custos totais do ciclo de vida do navio. A inflação no Reino Unido, entre 1998 e 2018, foi de 70,91% e uma libra esterlina equivalia a R\$ 4,82 em novembro de 2018. Assim, o custo de obtenção de £150 milhões em 1998 equivale a R\$ 1.606.383,00, em valores de 2018. Considerando o percentual de 31% a esses custos de obtenção, obtém-se o COA médio anual do PHM Atlântico em R\$ 121.833.700,00, com desvio-padrão de R\$ 117.208.300,00 e R\$ 126.459.100,00. É relevante acrescentar que esses valores representam todos os COA, que incluem as despesas anuais com pessoal, manutenção dos sistemas de bordo, pacotes de sobressalentes, serviços em estaleiros e arsenais, entre outras contabilizadas na base de dados do VAMOSOC. Cabe também mencionar que o chamado “custo Brasil” não foi adicionado à conversão dos valores, em virtude da ausência de informação sobre a influência dos serviços da indústria naval no Brasil em relação a serviços similares no Reino Unido ou nos EUA. Se, por um lado, o “custo Brasil” poderia aumentar o valor nominal dos custos de operação e apoio, é também lícito admitir que a rotina operativa dos meios navais no Brasil é inferior a desses países, no que se refere a dias de mar e intensidade do uso de sistemas em situações austeras. De alguma forma, a influência positiva do “custo Brasil” aos COA no país e negativa em relação ao emprego dos meios navais se neutralizam. Dessa forma, optou-se por não multiplicar os resultados pelo “custo Brasil”.

### 3.2 ESTUDO DE CASO 2

O segundo estudo de caso explorou as Equações (1) a (7), referentes ao modelo de Brandt (1999), e as Equações (8) e (9), referentes à inferência Bayesiana. A Fig. 4 apresenta os gráficos das funções de probabilidade, obtidas para cada parâmetro: deslocamento, comprimento e tripulação do PHM Atlântico. As equações produziram valores médios anuais e limites superiores e inferiores. A assimetria desses valores exigiu a modelagem dos dados com distribuição de probabilidade também assimétrica. Nesse caso, optou-se pelo uso da distribuição Beta PERT, amplamente empregada em análise de risco e gerenciamento de projetos, em função da modelagem

com parâmetros mínimo, máximo e mediano, equivalentes aos obtidos no estudo de caso (VOSE, 2008). Em função da dispersão dos resultados com os três parâmetros, optou-se por agrega-los sob uma distribuição mista, composta pelas três distribuições Beta PERT, em proporções iguais. Dessa forma, todos os valores estimados pelo modelo de Brandt (1999) são considerados para a estimativa do PHM Atlântico. Em relação aos parâmetros “D”, “L” e “T”, aplicados nas equações, o deslocamento leve do HMS Ocean é de 21.200 toneladas e seu comprimento é de 667 pés (UKMOD, 2003). O efetivo previsto do PHM Atlântico é de 432 militares (BRASIL, 2018).

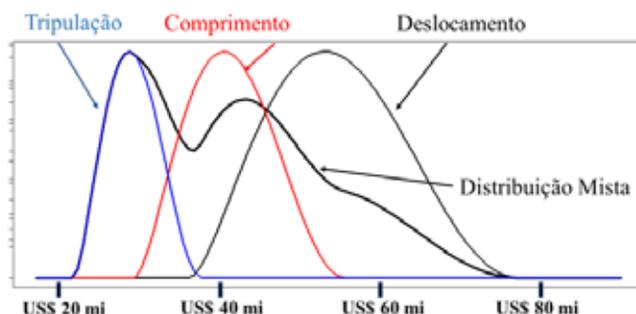


Fig.4: Resultados das equações de Brandt (1999) ao ano fiscal 1998, em US\$ milhões/ano.

Em 2015, a *Royal Navy* atendeu a uma solicitação pública por dados referentes aos custos de operação e apoio de sua esquadra. Esse pedido, similar à Lei de Acesso à Informação no Brasil, tornou pública uma nova evidência acerca desses custos do HMS Ocean. Os custos médios para o ano fiscal de 2014 foram de £ 12.345 milhões. Esses valores foram corrigidos pela inflação inglesa de 8,74%, entre 2015 e 2018, e convertidos a dólares norte-americanos, com a cotação de £1,00 igual a US\$ 1,27. A esse custo médio convertido, foram também considerados outros parâmetros para a modelagem com a distribuição Beta PERT. Os parâmetros mínimo e máximo foram arbitrados a partir dos custos médios de operação e apoio das classes dos navios anfíbios mais próximos ao HMS Ocean. O documento publicado pela Royal Navy permitiu identificar os custos médios de operação e apoio do LSD classe Bay, de £ 8.170 milhões e do LPD classe Albion, de £ 23.975 milhões, em 2014. Esses valores foram corrigidos e convertidos a dólares americanos, seguindo o mesmo procedimento aos custos do HMS Ocean.

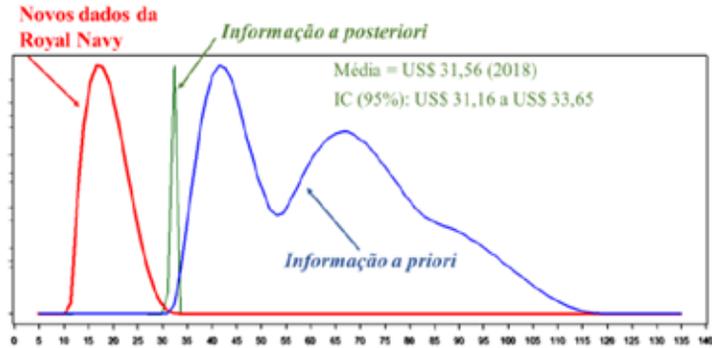


Fig.5: Resultados da inferência Bayesiana ao ano fiscal 2018, em US\$ milhões/ano.

Com esses parâmetros foi possível modelar a distribuição de probabilidade dos novos dados publicados pela Royal Navy, conforme indicados na Fig. 5. Com a distribuição mista, indicando a informação a priori do modelo de Brandt (1999), foi possível aplicar a inferência Bayesiana e obter a informação a posteriori. Assim, os custos médios anuais de operação e apoio do PHM Atlântico equivalem a US\$ 31,56 milhões, com um intervalo de confiança de 95% de que esse valor médio variará entre US\$ 31,16 milhões e US\$ 33,65 milhões. Com a cotação oficial do dólar norte-americano a R\$ 3,78, esses valores anuais podem ser convertidos à média de R\$ 119,3 milhões, com variação entre R\$ 117,78 milhões e R\$ 127,2 milhões. Valem também aqui as mesmas considerações descritas para os resultados do primeiro estudo de caso, acerca das categorias de custos que esses valores envolvem e sobre a opção de não incluir nova conversão com o “custo Brasil”.

Os resultados dos estudos de caso estão descritos na Tabela 1. As estimativas dos limites superior e inferior apresentados nas Equações (1) a (7), aplicados aos resultados obtidos por inferência Bayesiana à “Regra de Ouro” e ao modelo de Brandt (1999) permitiram projetar os custos para cada conjunto. No Conjunto 1, que inclui os custos com pessoal, material e manutenção básica, ainda cabe uma inferência adicional, para excluir os custos com pessoal. Essa nova estimativa permite simular os custos de manutenção nos ciclos operativos a curto prazo, tendo em vista que o HMS Ocean foi submetido a períodos de manutenção e modernizações de grande porte nos anos que precederam a sua venda ao Brasil. Dessa forma,

é lícito admitir que, nos próximos dois ou três anos, o PHM Atlântico não necessite incorrer em significativos custos dos demais conjuntos. Supondo que os custos com a tripulação do PHM Atlântico envolvam um valor aproximado de R\$ 24 milhões/ano, é possível que o abastecimento e a manutenção básica dos sistemas de bordo consumam valores, também aproximados, de R\$ 57,58 milhões/ano, nesse período inicial da vida operativa do navio.

Tabela 1: Resumo dos cálculos dos estudos de caso em R\$ milhões/ano.

Modelos		Conjunto 1	Conjunto 2	Conjunto 3	Conjunto 4
Regra de Ouro (média)	R\$ 121,834	R\$ 82,713	R\$ 1,413	R\$ 33,565	R\$ 4,142
	Limite <u>inf</u>	R\$ 61,355	R\$ 0,341	R\$ 11,148	R\$ 1,767
	Limite <u>sup</u>	R\$ 104,070	R\$ 2,485	R\$ 55,983	R\$ 6,518
Regra de Ouro (mínimo)	R\$ 117,208	R\$ 79,573	R\$ 1,360	R\$ 32,291	R\$ 3,985
	Limite <u>inf</u>	R\$ 59,026	R\$ 0,328	R\$ 10,725	R\$ 1,700
	Limite <u>sup</u>	R\$ 100,119	R\$ 2,391	R\$ 53,857	R\$ 6,271
Regra de Ouro (máximo)	R\$ 126,459	R\$ 85,853	R\$ 1,467	R\$ 34,839	R\$ 4,300
	Limite <u>inf</u>	R\$ 63,685	R\$ 0,354	R\$ 11,571	R\$ 1,834
	Limite <u>sup</u>	R\$ 108,021	R\$ 2,580	R\$ 58,108	R\$ 6,766
Equações de Brandt (média)	R\$ 119,300	R\$ 80,993	R\$ 1,384	R\$ 32,867	R\$ 4,056
	Limite <u>inf</u>	R\$ 60,079	R\$ 0,334	R\$ 10,916	R\$ 1,730
	Limite <u>sup</u>	R\$ 101,906	R\$ 2,434	R\$ 54,818	R\$ 6,383
Equações de Brandt (mínimo)	R\$ 117,780	R\$ 79,961	R\$ 1,366	R\$ 32,448	R\$ 4,005
	Limite <u>inf</u>	R\$ 59,314	R\$ 0,330	R\$ 10,777	R\$ 1,708
	Limite <u>sup</u>	R\$ 100,608	R\$ 2,403	R\$ 54,120	R\$ 6,301
Equações de Brandt (máximo)	R\$ 127,200	R\$ 86,356	R\$ 1,476	R\$ 35,044	R\$ 4,325
	Limite <u>inf</u>	R\$ 64,058	R\$ 0,356	R\$ 11,639	R\$ 1,844
	Limite <u>sup</u>	R\$ 108,654	R\$ 2,595	R\$ 58,448	R\$ 6,805
Médias dos modelos	R\$ 121,630	R\$ 82,575	R\$ 1,411	R\$ 33,509	R\$ 4,135

#### 4. CONCLUSÃO

Sistemas de defesa complexos envolvem significativos custos para as sociedades. Diferentemente de produtos de consumo em larga escala, que atendem à população em geral, os produtos de defesa são por vezes únicos em suas atividades e características. Nesse caso, o registro e análise de dados é mais escasso, tornando complexa a estimativa de custos.

Neste artigo, foram analisados alguns modelos de cálculo de estimativas de custo de ciclo de vida de sistemas navais, com ênfase às fases iniciais de obtenção de novos sistemas, tanto por projeto quanto por compra de oportunidade.

Os métodos empregados nesta pesquisa permitiram levantar estimativas de custos de operação e apoio do PHM Atlântico. O uso da “Regra de Ouro”, que projeta percentuais do custo total de posse para cada fase do ciclo de vida, e as equações de Brandt (1999), ambos modelados com novas evidências, com base na inferência Bayesiana, conduziram a resultados aproximados e similares. Isto indica que os métodos propostos são úteis para o planejamento orçamentário, ao menos enquanto a Força não acumula registros em quantidade e qualidade, ao longo da vida útil do sistema de defesa. Na Marinha norte-americana, por exemplo, o VAMOSC acumula dados desde 1975, contendo 122 categorias de custos de todos os seus meios navais. Isto assegura as melhores condições para a análise de custos, com modelos matemáticos mais precisos e consistentes.

Alguns aperfeiçoamentos desta pesquisa são visualizados, em relação ao cálculo do “custo Brasil” para sistemas de defesa e em relação à proposta de um fator de correção do uso de sistemas navais nas Marinhas do Reino Unido e EUA, em relação ao Brasil. O “custo Brasil” pode indicar valores diferentes para cada atividade industrial, não devendo ser generalizado para produtos comerciais e sistemas de defesa. Assim, faz-se necessário o levantamento do “custo Brasil” para os sistemas de defesa, capazes de corrigir os cálculos estimativos entre esses países. O segundo aperfeiçoamento sugerido se refere à diferença de emprego dos meios entre os citados países, em função da intensidade de uso dos navios. Esse indicador poderia se basear na relação entre dias de mar dos meios, por exemplo. Assumindo a hipótese de que a maior quantidade de dias de mar exige maior aplicação de recursos em manutenção, em apoio de bases, maiores despesas com pessoal, entre outros, é possível projetar um fator para a redução dos custos de ciclo de vida, convertidos ao Brasil. Essas medidas propostas ampliam a acurácia dos modelos, entretanto não substituem os bancos de dados dedicados ao registro oportuno e preciso dos diversos custos para cada meio naval. Mensurar para gerenciar é a principal lição dos países que mais dispendem em recursos de defesa e essa boa prática contribui diretamente aos diferentes modelos matemáticos para o planejamento de defesa no longo prazo.

# OPERATIONAL COSTS OF SUPPORTING NEW NAVAL MEANS: ESTIMATES OF THE HELICOPTER CARRIER ATLANTIC BASED ON OPEN SOURCES

## ABSTRACT

---

PHM Atlântico was recently acquired by the Brazilian Navy. The size of the ship indicates that its operating and support costs must be the highest among the conventional means of the Force. In general, naval assets remain in active service for 25 to 30 years, although the Navy is extending the working time of some of its main means. Knowing the life cycle costs of your ships allows the Force to carry out the appropriate budget planning in the medium and long term. However, the new ships acquired, resulting from construction projects or even by opportunity purchase, lack historical cost records. This makes it difficult to estimate life cycle costs. This article aims to apply analogy and parametric methods, associated with Bayesian inference models, to estimate the operation and support costs of the PHM Atlântico. Only open source data was used in the research. The results by different methods were similar, offering interesting alternatives for the calculation of life cycle costs under data scarcity.

**Keywords:** Life Cycle Costs; Analogy method; Parametric method; Bayesian Inference; PHM Atlântico.

## REFERÊNCIAS

ANNIS, J.; MILLER, B. J.; PALMERI, T. J. Bayesian inference with Stan: A tutorial on adding custom distributions. *Behavior research methods*, v. 49, n. 3, p. 863–886, 2017.

ARENALES, M.; MORABITO, R.; ARMENTANO, V.; YANASSE, H. *Pesquisa operacional: para cursos de engenharia*. [s.l.] Elsevier Brasil, 2015.

BAUWENS, L.; LUBRANO, M.; RICHARD, J.-F. *Bayesian inference in dynamic econometric models*. London: Oxford University Press, 2000.

BRANDT, J. M. *A parametric cost model for estimating operating and support costs of US Navy (non-nuclear) surface ships*. 1999. Naval Post-Graduate School, 1999.

BRASIL. *Doutrina de Gestão do Ciclo de Vida de Sistemas de Defesa - minuta*. Brasília-DF: Ministério da Defesa - Centro de Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa, 2017.

BRASIL. *Porta-Helicópteros Multipropósito (PHM) Atlântico chega ao Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sinopse/porta-helicopteros-multiproposito-phm-atlantico-chega-ao-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

DANTZIG, G. B. *Origins of the simplex method*. [s.l.] Stanford University-CA, Systems Optimization Lab, 1987.

DEVORE, J. L. *Probabilidade e Estatística para Engenharia e Ciências*. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda., 2010.

GANSLER, J. S.; LUCYSHYN, W. *Allocating national security resources*. In: MELESE, F.; RICHTER, A.; SOLOMON, B. (Ed.). *Military Cost-Benefit Analysis*. 1. ed. New York: Routledge, 2015. p. 52–69.

JONES, G.; WHITE, E.; RYAN, E. T.; RITSCHER, J. D. *Investigation into the ratio of operating and support costs to life-cycle costs for DoD weapon systems*. *Defense ARJ*, v. 21, n. 1, p. 442–464, 2014.

MAZUR, D. J. *Defense mergers and acquisitions: in the name of efficiency*. 2006.

MELESE, F. *The economic evaluation of alternatives*. In: *Military Cost-Benefit Analysis*. Charlotte: Routledge, 2015. p. 108–144.

MELESE, F.; RICHTER, A.; SOLOMON, B. *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and practice*. [s.l.] Routledge, 2015.

MISLICK, G. K.; NUSSBAUM, D. A. *Cost estimation: methods and tools*. [s.l.] John Wiley & Sons, 2015.

OTAN. RTO TECHNICAL REPORT TR-SAS-058 - *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*. [s.l.: s.n.].

OTAN. RTO TECHNICAL REPORT TR-SAS-054 - *Methods and Models for Life Cycle Costing*. [s.l.: s.n.].

R-CORE-TEAM. *R: A language and environment for statistical computing*. <http://www.R-project.org> Vienna, Austria, 2018. .

ROBERTSON, A. Britain “sells Royal Navy’s flagship HMS Ocean to Brazil for £84million” even though new aircraft carrier HMS Queen Elizabeth won’t be fully operational until 2020. *Daily Mail*, p. 2, 2 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-5228991/Britain-sells-Royal-Navys-flagship-HMS-Ocean-Brazil.html>>.

ROSA, J. L. Submarinos podem atrasar mais se houver novos cortes. *Valor Econômico*, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5810051/submarinos-podem-atrasar-mais-se-houver-novos-cortes>>.

SANCHEZ, S. M.; MORSE, M. M.; UPTON, S. C.; MCDONALD, M. L.; NUSSBAUM, D. A. *A Robust Design Approach to Cost Estimation: Solar Energy for Marine Corps Expeditionary Operations*. [s.l.] Naval Postgraduate School Monterey CA - Graduate School of Business and Public, 2014.

THOMAS, W. *Rational Action: The Sciences of Policy in Britain and America, 1940-1960*. [s.l.] MIT Press, 2015.

UKMOD. *The Royal Navy Handbook: the Definitive MoD Guide*. 1. ed. London: Conway Maritime Press, 2003.

USDOD. *Operating and Support Cost-Estimating Guide: cost assessment and program evaluation*. [s.l.: s.n.].

USGAO. *Cost Estimating and Assessment Guide: best practices for developing and managing capital program costs*. [s.l.: s.n.].

VOSE, D. Risk analysis: a quantitative guide. New York: John Wiley & Sons, 2008.

Recebido em: 28/09/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# A MOBILIDADE HUMANA FORÇADA NO CONTINENTE AFRICANO

Anselmo de Oliveira Rodrigues<sup>1</sup>  
Eduardo Ferreira Xavier Glaser Migon<sup>2</sup>

## RESUMO

---

O objetivo desse artigo é analisar, sob a ótica geopolítica, em que medida os movimentos migratórios africanos podem influenciar o Brasil. Para tanto, o mesmo está estruturado da seguinte forma: inicialmente são apresentados a evolução dos movimentos migratórios na África e o objetivo desse artigo. Na sequência, é definida a taxonomia empregada, bem como os limites dessa investigação. Na próxima seção, apresentam-se os pressupostos teóricos que ancoram o esforço conceitual desse trabalho, dando ênfase para a evolução do pensamento geopolítico brasileiro e a importância estratégica do continente africano atualmente para o Brasil. Posteriormente é apresentada a evolução dos movimentos migratórios forçados no século XX, bem como o engajamento do Sistema Internacional e do Brasil nessa temática. E na última seção, é realizada uma análise centrada na ocorrência desse fenômeno na África e os reflexos para o Brasil.

**Palavras chave:** Geopolítica. Migração forçada. Brasil. África.

---

<sup>1</sup> Doutor. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro - RJ. Brasil. E-mail: anselmo.rodrigues@eb.mil.br

<sup>2</sup> Doutor Fundação Getúlio Vargas (EBAPE- FGV). Rio de Janeiro - RJ. Brasil. E-mail: migon.eduardo@eb.mil.br

## INTRODUÇÃO

Os primeiros sinais da mobilidade humana remontam à origem do planeta. No continente africano, há registros de que os primeiros movimentos do homem ocorreram na Early Stone Age (HUGOT; BRUGGMANN, 1976), há cerca de três milhões de anos antes da era cristã (a.C.). Nesse período, os movimentos migratórios ocorridos na África eram causados, predominantemente, por questões relacionadas à segurança das tribos locais e pela busca por alimentos em terras que permitissem a prática da agricultura (ADEPOJU, 2009). Até o século XIII, essa dinâmica não apresentou grandes mudanças, sendo marcada tão somente, pela realização de descolamentos efetuados por pequenos grupos no interior do continente africano.

A partir do século XIII, essa prática assumiu outra forma e se notabilizou por uma mobilidade causada, sobretudo, pelo início da utilização da população africana como mão-de-obra escrava pelos povos europeus. Registrando pequenas variações de ordem numérica, geográfica e temporal, os movimentos migratórios africanos mantiveram essa arquitetura até a Conferência de Berlim, já em finais do século XIX, evento político que ocasionou novo rearranjo de forças no tabuleiro estratégico mundial e gerou reflexos imediatos no continente africano (MARQUES, 1989).

Tendo em vista a ocorrência da Revolução Russa, da 1ª Guerra Mundial (GM) e da 2ª GM no século XX, acontecimentos que geraram danosos efeitos colaterais para a população, observa-se que a sociedade mudou sua postura e passou a se envolver de forma mais efetiva em assuntos relacionados aos movimentos migratórios forçados. Em síntese, pode-se inferir que essa transformação iniciou-se com a Revolução Russa e com a 1ª GM, pois as mesmas provocaram o deslocamento forçado de quase 5 milhões de pessoas. Posteriormente, esse tema alcançou outro patamar no Sistema Internacional com a eclosão da 2ª GM e os 40 milhões de refugiados oriundos desse conflito bélico (HOBSBAWN, 1995).

O período que se seguiu após a 2ª GM ficou marcado pelo declínio dos países europeus no contexto internacional, da mesma forma que se presenciou o protagonismo de outros dois países: os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Conhecido como Guerra Fria, esse período caracterizou-se por uma rivalidade sem precedentes na história, onde norte-americanos e soviéticos travaram um duelo

nos mais variados campos do poder. Em meio a essa realidade e sob a chancela da Guerra Fria, o continente africano inaugurava um processo caracterizado pela independência de vários países, que antes eram considerados colônias européias e que a partir da segunda metade do século XX passaram a ser reconhecidos como Estados independentes pelo Sistema Internacional (OLIVEIRA, 2009). Mas o que em primeira instância poderia ser uma solução, não passou de uma tentativa fracassada em que se notou uma degradação significativa das frágeis instituições dos recém-criados Estados africanos. Sob as mais variadas motivações, o processo de independência trouxe consigo a eclosão de inúmeros conflitos, produzindo novos movimentos migratórios forçados no continente e desestabilizando ainda mais a estrutura dos já debilitados países africanos (AKOKPARI, 2016).

Não obstante, constata-se que o final da Guerra Fria descortinou um cenário ainda mais instável na África e seus reflexos puderam ser percebidos na mobilidade humana forçada ocorrida no continente nesse período. O término do aparato estatal proporcionado aos países africanos pelas duas superpotências da época, Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, marginalizou o continente no processo de globalização que ora se iniciava e tornou-se num dos grandes responsáveis pela ocorrência de novos conflitos no planeta, concentrados predominantemente em solo africano (AYOOB, 1995). Um dos casos mais emblemáticos dessa complexidade está no genocídio que houve em Ruanda no ano de 1994, caracterizado pelo massacre de tutsis e hutus moderados por extremistas hutus, e que gerou um deslocamento forçado de mais de um milhão de pessoas no país. Como a maior parte dessa população se dirigiu para a província de Kivu, na República Democrática do Congo, nova crise brotou entre a população ruandense e a população congoleza nesse local, desestabilizando ainda mais a República Democrática do Congo em 1998. Esse quadro fragilizado ocasionou novos movimentos migratórios forçados, envolvendo mais de dois milhões de pessoas, que por sua vez, se dirigiram para os países vizinhos, gerando mais instabilidade para toda a região.

No início do século XXI, observa-se que esse panorama ainda se mantém no continente africano. Nota-se que nos últimos anos, esse tema vem ganhando mais espaço e importância na agenda internacional, refletindo um mundo com singular complexidade. Atualmente, constata-se o grande volume de reportagens e matérias produzidas pela mídia abordando os casos da Síria, do Iraque e da Venezuela. Mas foi na África que os dados relativos à migração forçada alcançaram níveis alarmantes em

2017. Para que se tenha uma ideia mais detalhada desse fenômeno, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) informou que a mobilidade humana forçada envolveu um total de 65,6 milhões de pessoas em todo o planeta em 2017, sendo 22 milhões pertencentes à África (UN, 2018).

Haja vista a gravidade desse problema, o crescente engajamento da comunidade internacional nessa temática e considerando que a África faz parte do entorno estratégico brasileiro (PND, 2016), a proposta dessa pesquisa é analisar, sob a lente estratégica, como os movimentos migratórios africanos podem influenciar o Brasil. A fim de propor uma sistematização para o estudo, este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente são apresentados a evolução dos movimentos migratórios ocorridos na África e o objetivo da pesquisa. Na sequência, é definida a taxonomia empregada, bem como os limites dessa investigação. Na próxima seção, apresentam-se os pressupostos teóricos que ancoram o esforço conceitual desse trabalho. Posteriormente, discorre-se acerca do engajamento do Sistema Internacional e do Brasil na temática que envolve os movimentos migratórios forçados. E na última seção, é realizada uma análise centrada na ocorrência desse fenômeno na África e os reflexos para o Brasil.

## 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa é de cunho qualitativo, buscando a triangulação (DENZIN; LINCOLN, 2005) de fontes, dados e perspectivas. No escopo desse artigo, tem-se como corpo de dados o conjunto que registra a migração forçada ocorrida na África durante o ano de 2017, com destaque para a seleção dos países com maior relevância no relacionamento Brasil-África, elementos que são analisados à luz da Geopolítica. Acredita-se que assim procedendo foi possível obter uma visão mais abrangente do tema, sem perder de vista a necessidade de chegar a resultados mais concretos e confiáveis acerca da ocorrência desse fenômeno no continente africano (ZAPPELLINI; FEUERSCHUTTE, 2015).

No tocante aos dados da migração forçada, foram utilizados os números relativos somente ao local de origem dessa população, desconsiderando as regiões de destino no cômputo desse trabalho. As informações pertinentes à migração forçada foram obtidas em relatórios disponíveis no endereço eletrônico do ACNUR. A partir do universo de 54 países africanos, selecionou-se um recorte constituído por 27 Estados

africanos que apresentaram os maiores números referentes à migração forçada no ano em exame. No que concerne à delimitação realizada, essa pesquisa realizou dois tipos de delimitação: conceitual e temporal. Na parte conceitual, essa investigação centrou-se nos dados relativos a todas as pessoas que estiveram submetidas, de alguma forma, a algum tipo de migração forçada. Já na delimitação temporal, foram extraídos e analisados os dados que expõem essa dinâmica ao longo do ano de 2017.

### **3. O CONTINENTE AFRICANO E A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA**

Esta seção tem por finalidade apresentar os pressupostos teóricos que servem como lente conceitual para a consecução dessa pesquisa. Tendo em vista os traços em comum que unem brasileiros e africanos (população, geografia e processo de evolução histórica), propõe-se a geopolítica como sendo a ciência que auxiliará na interpretação mais adequada acerca da ocorrência dos movimentos migratórios forçados ocorridos na África e os reflexos causados para o Brasil. Para tanto, a mesma está estruturada em duas subseções, a saber: 1) o pensamento geopolítico brasileiro; e 2) o papel que a África ocupa na geopolítica brasileira.

#### **3.1 O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO**

A geopolítica essencialmente brasileira nasceu na segunda metade do século XIX. Episódios históricos ocorridos no país como a Proclamação da República, a Guerra de Canudos e a Revolução Federalista exerceram enorme influência no pensamento geopolítico brasileiro. Tendo em vista esses acontecimentos, observa-se que a geopolítica brasileira desse período se notabilizou por formular ideias que ajudassem no projeto de integração nacional. Singular destaque deve ser dado à contribuição realizada pela Escola da Praia Vermelha na geopolítica nacional. Exercendo importante papel junto às elites intelectuais no final do século XIX, a mesma veio a se tornar num importante vetor estratégico e pólo difusor do positivismo propagado por Benjamin Constant, fundamental para sedimentar as bases necessárias para a formulação da grande estratégia brasileira, desencadeada no início do século XX (MATTOS, 2011).

Saltando na linha do tempo, nota-se que durante a primeira metade do século XX o Brasil continuou instável, registrando a ocorrência

de inúmeras revoltas internas em seu território, tais como a Guerra do Contestado, a Coluna Prestes e a Intentona Comunista. Novamente o pensamento geopolítico brasileiro não ficou imune ao que estava ocorrendo no país e produziu conceitos voltados para a realização da efetiva integração nacional, que até então era considerada incipiente. Disposto a alcançar a concreta soberania em seu território, o governo brasileiro se apoiou nas ideias formuladas pela geopolítica brasileira dessa época e implementou uma série de ações estratégicas com o intuito de integrar o espaço brasileiro (MATTOS, 2011). Um exemplo disso é a política de fronteiras desencadeada nesse período, que estando inserida no rol de políticas públicas dessa época, possibilitou a realização de diversas ações diplomáticas com o propósito de demarcar e legitimar as fronteiras do país junto ao Sistema Internacional. Outro exemplo, mais ousado, repousa no reaparelhamento da Marinha do Brasil realizado no início do século XX, medida que foi adotada num contexto estratégico mais amplo, em que o principal objetivo era obter a liderança regional e exercer o domínio sobre o Atlântico Sul (ALSINA JÚNIOR, 2015).

A eclosão da 2ª GM e a consequente participação brasileira nesse conflito foram determinantes para constituir as bases do pensamento geopolítico brasileiro praticado a partir da segunda metade do século XX. Reticências a parte, o Brasil continuou seu processo de integração nacional, com várias ações em curso, tais como a criação da cidade de Brasília, a criação da Zona Franca de Manaus e a adoção de uma política externa conciliatória baseada no diálogo, postura que estabilizou a região e não reativou antigos problemas fronteiriços com seus vizinhos na América do Sul.

Esse ambiente gerou as condições ideais para a projeção internacional do país. Assim, observa-se que o pensamento geopolítico brasileiro adotado no final do século XX evoluiu e pautou-se pela formulação de ideias voltadas para obter a efetiva liderança regional e que ficaram materializadas por diversas ações perpetradas pelo país no globo, tais como: 1) o Brasil foi o 1º país a reconhecer a independência de Angola; 2) a participação do Brasil na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); 3) a participação do Brasil na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); e 4) a crescente participação do Brasil em operações de paz sob a égide da ONU, com grande incidência em países africanos (ABDENUR; NETO, 2014).

Nos dias atuais, observa-se que o pensamento geopolítico brasileiro está pautado pela formulação de conceitos que procuram

ressaltar a importância do Brasil no cenário internacional. Nota-se que as políticas públicas adotadas pelo país recentemente buscam atingir dois claros objetivos: 1) consolidar a posição do Brasil como líder regional; 2) alçar o status do país como potência global. No tocante à liderança regional, esta ficou materializada pela inserção da África, do Atlântico Sul e da América do Sul nos principais documentos de defesa do Brasil: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), sendo consideradas regiões prioritárias para o país, pois fazem parte do entorno estratégico brasileiro (ABDENUR; NETO, 2014). No que se refere ao desejo brasileiro em se tornar um player global, Flandes (2010) entende que os esforços realizados pelo país a partir do início do século XXI com vistas a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e as posições de destaque ocupadas pelo Brasil nos diversos fóruns internacionais nos últimos anos, materializam a ambição brasileira nesse pleito.

Em suma, pode se depreender que o pensamento geopolítico genuinamente brasileiro teve sua origem na segunda metade do século XIX e, desde então, esteve diretamente correlacionado com a conjuntura existente no país ao longo dessa trajetória. Nota-se também que o pensamento geopolítico brasileiro evoluiu com base em duas variáveis: 1) cenário interno; e 2) desafios assumidos pelo país no Sistema Internacional. Os conflitos internos ocorridos ao longo da história brasileira moldaram inicialmente o pensamento geopolítico nacional. A combinação de um cenário interno instável e de fronteiras rarefeitas no final do século XIX fez com que a integração nacional se tornasse tema prioritário na geopolítica brasileira, aspecto que resultou na realização de políticas públicas com o intuito de integrar o território nacional. Devido à vocação natural do Brasil em exercer a liderança no planeta, percebe-se também que a evolução desse pensamento se deu conforme os desafios assumidos pelo país no Sistema Internacional, iniciando com relevante participação no continente até alcançar a consolidação regional e dar os primeiros passos para obter o status de potência global, aspectos contextualizados pela participação do país na CPLP, ZOPACAS, BRICS, dentre outras iniciativas de similar importância.

### 3.2 O PAPEL QUE A ÁFRICA OCUPA NA GEOPOLÍTICA BRASILEIRA

Atualmente, o pensamento geopolítico brasileiro tem como um de seus propósitos, consolidar a liderança regional do Brasil. Como o continente africano faz parte do entorno estratégico brasileiro, pode se inferir que a África ocupa lugar central nessa dinâmica, pois contribui diretamente para o objetivo proposto pela geopolítica nacional. Além desse aspecto, nota-se que brasileiros e africanos possuem características em comum e que estão baseadas, predominantemente, nos laços culturais e históricos que ligam os dois povos, com destaque para os seguintes: 1) a história brasileira praticamente se confunde com a história africana; 2) brasileiros e africanos detêm fortes traços culturais e humanos em comum; e 3) a maior população negra fora da África reside no Brasil (PEREIRA; VISENTINI, 2016).

A par dessas similaridades, Castro (1981) infere que o aspecto mais importante entre brasileiros e africanos é o Atlântico Sul, pois entende que o mesmo é o principal elo de união entre os dois povos, na medida em que estabelece uma ligação direta entre o Brasil e a costa ocidental africana, característica que aproxima brasileiros e africanos. Esse fato faz com que o Atlântico Sul ocupe uma posição estratégica e exerça papel proeminente nas relações Brasil-África.

Abdenur e Neto analisam o Atlântico Sul sob outra perspectiva e nos assenhoram que desde o final da Guerra Fria a importância estratégica do Atlântico Sul tem aumentado na geopolítica brasileira e justificam essa assertiva com base em três grandes eixos: 1) a crise global ocorrida durante a primeira e boa parte da segunda década do século XXI ressaltou a necessidade do Brasil em diversificar suas relações comerciais, avultando de importância o papel do continente africano nessa perspectiva; 2) a liderança regional do Brasil passa, obrigatoriamente, pela manutenção e pelo incremento de relações com os países situados na costa ocidental africana; e 3) a recém-descoberta de recursos minerais no Brasil e em alguns países africanos situados no Atlântico Sul, elevou a importância estratégica do Atlântico Sul, gerando impacto direto nas relações Brasil-África (ABDENUR; NETO, 2014).

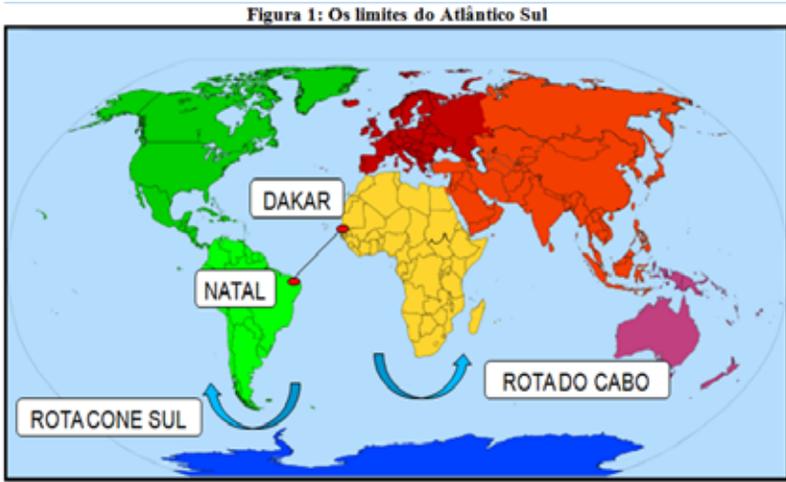
Procurando entender de forma pragmática sobre o papel exercido pelo Atlântico Sul na geopolítica brasileira, Mattos (2011) infere que o status do país como potência regional exige a consolidação e a expansão do Brasil no Atlântico Sul, com foco nos seguintes aspectos: 1) desenvolvimento

econômico dos países pertencentes ao Atlântico Sul; 2) segurança da área abrangida pelo Atlântico Sul; e 3) estabelecimento de relações políticas entre os países dessa região.

Inserindo ingredientes adicionais sobre a importância estratégica dessa região, Costa menciona que o aspecto que proporciona o maior valor geopolítico para o Atlântico Sul reside nas bordas desse oceano, particularmente pelo fato da existência de jazidas de petróleo e de gás no litoral de países como Brasil, Angola e Nigéria e ressalta essa assertiva inferindo que esse local é responsável por cerca de 20% da produção mundial de petróleo. Adiciona-se a isso, a recém-descoberta das jazidas de petróleo na camada pré-sal da costa brasileira no início do século XXI, aumentando ainda mais o valor estratégico da região. Fatos que legitimam a preocupação e as ações estratégicas realizadas por brasileiros e africanos no Atlântico Sul (COSTA, 2014).

Consoante com essa importância, notou-se no início do século XXI a emergência de diversos atores não estatais no globo possuindo “status” de Estados e a crescente importância de temas na agenda internacional como terrorismo, meio ambiente, tráfico de drogas, economia, refugiados, operações de paz, crescimento populacional, dentre outros. Decorrente dessa nova arquitetura verificou-se a inserção do Atlântico Sul nos documentos de defesa de mais alto nível no país. Como exemplo, a PND descreve de forma simples e infere que a área prioritária para os interesses brasileiros é o entorno estratégico do Brasil, o qual é composto pelo Atlântico Sul, pela Antártica e pelos países da costa ocidental africana (PND, 2016). Já o LBDN, por sua vez, tece maiores detalhes sobre essa importância e relata que pelo fato do Brasil ser o país que possui o maior litoral no oceano atlântico, obriga o mesmo a destinar especial atenção para a promoção da paz no Atlântico Sul (LBDN, 2016).

Destarte essas considerações, nota-se na literatura que não há um consenso do que venha a ser o espaço geográfico compreendido pelo Atlântico Sul. Diante disso, essa pesquisa adotará a proposta definida por Meira Mattos, que define essa região como sendo um espaço delimitado ao norte por uma linha que une a cidade de Natal, no Brasil, à cidade de *Dakar*, no Senegal; a leste, é delimitado pelos países da costa ocidental africana que são banhados pelo oceano Atlântico e que estão situados ao sul da cidade de *Dakar*; a sul, é delimitado pela Antártica; e a oeste, o limite é definido pelos países da América do Sul que são banhados pelo oceano Atlântico e que se localizam ao sul da cidade de Natal. A figura 1 apresenta o que foi descrito anteriormente:



A figura anterior nos mostra que a consagrada linha do Equador, que divide conceitualmente o planeta nos hemisférios norte e sul, não foi utilizada para delimitar o norte do Atlântico Sul. Na verdade, o limite norte está definido por uma linha imaginária que une a cidade de Natal à cidade de Dakar, mais precisamente no ponto onde há o estrangulamento do Atlântico Sul. Não à toa e com o intuito de demonstrar a importância estratégica desse espaço, também foram evidenciadas as rotas de passagens do Atlântico Sul para outros oceanos: 1) Rota do cabo para o oceano Índico; e a 2) Rota do Cone Sul para o oceano Pacífico. Baseado nesses aspectos, esse estudo entende que no continente africano, os países africanos localizados nessa região assumem importância estratégica para o Brasil, na medida em que os mesmos dividem com os brasileiros um “condomínio” chamado de Atlântico Sul, devendo receber a mais alta prioridade na agenda política brasileira.

#### 4. A MOBILIDADE HUMANA FORÇADA

O século XX inaugurou um período em que se verificou uma mudança gradativa na postura da sociedade com os movimentos migratórios forçados. Procurando depreender como ocorreu essa transformação, esta seção revisita a forma pela qual o Sistema Internacional e o Brasil lidaram com esse tema durante o século XX. Para tanto, a mesma está estruturada em duas subseções: 1) o Sistema Internacional e a mobilidade humana

forçada; e 2) o Brasil e a mobilidade humana forçada.

#### **4.1 O SISTEMA INTERNACIONAL E A MOBILIDADE HUMANA FORÇADA**

Traumatizada pelos efeitos colaterais gerados pela 1ª GM junto à população, a sociedade resolveu mudar sua postura em assuntos relacionados aos movimentos migratórios forçados e passou a adotar uma atitude mais pró-ativa em assuntos dessa natureza, aspecto que resultou na criação da Liga das Nações em 1919 (PINHEIRO DA CUNHA; MIGON; VAZ, 2014). Como consequência direta dessa transformação, em 1921 a situação de refúgio passou a ser considerada como ordenamento jurídico internacional na Liga das Nações (ANDRADE, 1997), fato que deu mais relevo e importância para esse tema no âmbito do Sistema Internacional. Porém, essa instituição não logrou o êxito esperado e não conseguiu impedir a eclosão da 2ª GM, que provocou efeitos ainda mais nefastos do que a anterior. Esse fato gerou mais pressão da sociedade para a criação de uma instituição supranacional que fosse efetivamente capaz, em manter níveis aceitáveis para a manutenção da paz no globo terrestre e tivesse legitimidade para deliberar sobre esse assunto junto à população afetada pela 2ª GM.

Assim, no ano de 1945, a Liga das Nações foi substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), ocasião em que também se firmou a Carta das Nações (PINHEIRO DA CUNHA; MIGON; VAZ, 2014), documento que veio a se tornar a base epistemológica para diversos projetos lançados no Sistema Internacional para tratar sobre movimentos migratórios forçados (SOARES, 2011). Dessa forma, nota-se que a partir da segunda metade do século XX houve um envolvimento maior da comunidade científica nessa temática, vindo a proporcionar contribuições expressivas para a sociedade, tais como o alargamento do conceito de segurança, com foco mais voltado na vida humana, na busca e vigilância incessante dos direitos humanos e na proteção das pessoas em geral (KENKEL, 2013).

Desde então, a sociedade passou a ter uma participação cada vez mais crescente em assuntos relacionados à mobilidade humana forçada (CHRISTIE, 2018), vindo a provocar o surgimento de iniciativas de toda ordem, variando desde a elaboração de instrumentos legais até a criação de organismos para cuidar, exclusivamente, dos movimentos

migratórios forçados. Dentre os diversos projetos executados, destacam-se os seguintes: 1) a criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR) em 1946; 2) a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948; 3) a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951; 4) a concepção do ACNUR em 1951; 6) o advento do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967; 7) Convenção da Organização da União Africana no ano de 1969; e 8) a Declaração de Cartagena sobre Refugiados em 1984 (SOARES, 2011). Nesse rol de iniciativas, convém ressaltar o papel do ACNUR, órgão das Nações Unidas que se mantém em funcionamento até os dias atuais deliberando sobre esse assunto, conferindo legalidade e legitimidade em suas ações (COSTA; SCWINN, 2016).

Embora a sociedade compreenda os movimentos migratórios forçados de forma generalista, centrando sua atenção especialmente nos refugiados, nota-se que a mobilidade humana forçada que ocorre nos dias atuais é um fenômeno social complexo e envolve uma grande variedade de pessoas, incluindo desde refugiados, solicitantes de refúgio, até milhares de indivíduos sem proteção internacional (SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017). Tendo em vista essa realidade, as Nações Unidas definiram como população preocupante todas as pessoas envolvidas nos movimentos migratórios forçados. Como este universo compreende uma extensa diversidade de indivíduos, a ONU dividiu a população preocupante em sete subgrupos, assim definidos: 1) refugiados; 2) requerentes de asilo; 3) deslocados internos; 4) retorno de refugiados; 5) retorno de deslocados internos; 6) apátridas; e 7) outros indivíduos em situação semelhante (UN, 2018). Na sequência, o quadro 1 apresenta os tipos de pessoas envolvidas nos movimentos migratórios forçados, sob a ótica onusiana:

**Quadro 1: A população preocupante segundo a ONU**

<b>Classificação dada pela ONU</b>	<b>Subgrupos da População Preocupante</b>
População Preocupante	1) Refugiados
	2) Requerentes de Asilo
	3) Deslocados Internos
	4) Retorno de Refugiados
	5) Retorno de Deslocados Internos
	6) Apátridas
	7) Outras pessoas em situação semelhante

Fonte: elaboração própria, com base no ACNUR, 2018.

Procurando depreender acerca da tipologia elencada no quadro 1, o ACNUR entende que os refugiados nada mais são do que as pessoas que estão fora do seu país de origem e que se encontram ao abrigo da Convenção sobre refugiados de 1951 e o seu protocolo de 1967, tendo o direito de receber a assistência do Estado nos locais de destino. No caso específico do continente africano, adiciona-se também a Convenção da Organização da União Africana de 1969. Já os requerentes de asilo, o ACNUR define como sendo as pessoas que estão fora do seu país de origem e que solicitaram o refúgio no país hospedeiro, mas ainda não possuem o status de refugiado. No tocante aos deslocados internos, o ACNUR conceitua como sendo indivíduos que saíram obrigados de suas casas e que ainda se encontram em seus países de origem. No que concerne aos refugiados retornados, o ACNUR esclarece que são as pessoas que em outrora eram consideradas refugiadas, mas que regressaram espontaneamente para os seus países de origem e que, de alguma forma, ainda não estão totalmente integradas à comunidade local. Já os deslocados internos retornados, o ACNUR sublinha que esses indivíduos estão no grupo de pessoas que eram consideradas deslocadas internas e que já regressaram às suas áreas de origem, mas que ainda não estão estabelecidas junto à comunidade local. No caso dos apátridas, o direito internacional define como sendo as pessoas que não são consideradas nacionais por qualquer um dos Estados envolvidos, ou seja, não possuem nacionalidade. E os outros indivíduos em situação semelhante, o ACNUR entende que são pessoas que fazem parte de um universo que não necessariamente, se enquadram em qualquer um dos grupos acima, mas que por estarem em situações semelhantes, recebem a assistência da instituição (UN, 2018).

Pelo que foi exposto, observa-se que a partir do século XX a sociedade, por meio de instituições supranacionais, demonstrou um engajamento crescente com este tema e que a mobilidade humana forçada que ocorre nos dias atuais é um fenômeno complexo, composto por um universo amplo e multifacetado de pessoas. Nota-se que os refugiados são apenas parte do problema, pois os mesmos representam apenas uma, das sete categorias de pessoas que foram submetidas ao processo de migração forçada.

## 4.2 O BRASIL E A MOBILIDADE HUMANA FORÇADA

O engajamento do Brasil nas questões afetas aos movimentos migratórios forçados a partir do século XX esteve diretamente relacionado com o pensamento geopolítico brasileiro vigente em cada época, que por sua vez esteve sempre baseado em duas variáveis: 1) cenário interno; e 2) desafios assumidos pelo país no Sistema Internacional.

Sendo assim, pode-se dizer que o envolvimento do governo brasileiro nessa temática teve início com a política imigratória desencadeada no governo de Vargas na década de 1930. Tendo em vista a rarefeita ocupação territorial no país no início do século XX, Getúlio Vargas sentiu necessidade em preencher os imensos vazios demográficos existentes no Brasil. Para tanto, adotou uma política imigratória que atraiu dezenas de milhares de trabalhadores europeus para o país, pois a mesma não fazia distinção e nem tampouco discriminação entre imigrantes e refugiados (KOIFMAN, 2012). Dessa forma, constata-se que o tratamento dado pelo Brasil aos refugiados era semelhante com o tratamento dado aos imigrantes.

Saltando na linha do tempo, observa-se que o cenário que emergiu após o término da 2ª GM gerou as condições ideais para que o Brasil pudesse consolidar sua liderança regional e dar os primeiros passos para se tornar um player global. Dessa forma, o país participou de várias propostas elaboradas pela comunidade internacional para lidar com a questão dos movimentos migratórios forçados a partir desse período, pois entendia que o refúgio não era apenas uma questão humanitária, mas, sobretudo um instrumento político e econômico (ANDRADE, MARCOLINI; 2002). Como exemplos dessas participações, observam-se as seguintes ações: 1) em 1958, o país passou a integrar o Conselho Executivo do ACNUR; 2) em 1960, o governo brasileiro aderiu aos ditames da Convenção realizada em 1951; e 3) em 1972, o Brasil promulgou em seu território o Protocolo elaborado em 1967.

Durante a década de 1980, nota-se que a maneira pela qual o Brasil lidou com os movimentos migratórios forçados nesse período passa, obrigatoriamente, por um fato ocorrido fora dos limites fronteiriços brasileiros. Trata-se da Declaração de Cartagena, assinada em 1984 e que gerou reflexos no país. Não por coincidência, o governo brasileiro realizou ações que vizavam regulamentar a vida da população estrangeira que vivia de forma ilegal no país nesse período (BARRETO, 2010). Um exemplo

dessas ações reside na Resolução nº 17/1987, que dentre os diversos pontos elencados, existia um que considerava os estrangeiros que estavam em situação irregular no país como “estrangeiros temporários”, não os julgando como refugiados. Outro exemplo repousa na elaboração da Constituição Federal de 1988, que inseriu temas importantes em seu conteúdo, tais como a prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político como sendo norteadores da política externa brasileira (MOREIRA, 2017).

Esse tema alçou outro patamar no país com o término da Guerra Fria, a qual possibilitou o protagonismo da ONU no cenário internacional (RODRIGUES, MIGON; 2017), pelo que também gerou consequências em solo brasileiro, pois encontrou um país disposto a dar passos mais robustos para se tornar um player global. Não pelo acaso, nota-se que o governo brasileiro redigiu em parceria com o ACNUR a Lei Nº 9.474/1997, considerada referência internacional em assuntos dessa natureza e que está atualmente em vigor no país (MOREIRA, 2017).

Pelo que foi descrito, pode-se inferir que o início do engajamento do Brasil em assuntos relacionados aos movimentos migratórios forçados ocorreu na década de 1930 e foi motivado inicialmente por fatores internos, particularmente pela existência de vazios demográficos no país nessa época. Ao longo dos anos, nota-se que a participação do governo brasileiro nesse tema se deu de forma crescente e foi motivada, ora por questões internas, ora por questões externas. Constata-se, sobretudo, que o aspecto central que norteou as ações perpetradas pelo país desde 1930 foi de natureza geopolítica, pois conciliou a realidade interna brasileira com os interesses estratégicos do país.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os dados relativos aos movimentos migratórios forçados ocorridos na África em 2017 e procura analisar os mesmos à luz da geopolítica brasileira. Como a proposta desse trabalho é obter um panorama que evidencie de forma mais ampla a realidade dessa ocorrência, essa pesquisa analisará os dados relativos à população preocupante, por compreender que essa categoria engloba todo o universo de pessoas que, de alguma forma, foram obrigadas a realizar movimentos migratórios forçados.

Isto posto, constata-se que cerca de vinte e dois milhões de pessoas foram submetidas à migração forçada em toda a África no ano

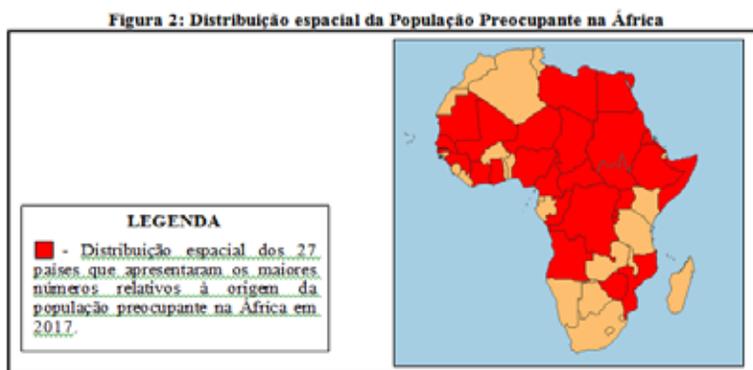
de 2017. Tendo em vista a quantidade de Estados reconhecidos pela ONU no continente africano, essa pesquisa analisou os dados relativos aos vinte e sete países que apresentaram os maiores números referentes aos movimentos migratórios forçados ocorridos na África nesse mesmo ano. Ou seja, uma amostra de 50% dos países africanos. Na sequência, o quadro 2 apresenta o ranking dos 27 países africanos que apresentaram os maiores dados relativos à origem da população preocupante no ano de 2017:

**Quadro 2: Ranking da População Preocupante na África**

Posição	Nome do País	População Preocupante
1º	República Democrática do Congo	4.686.485
2º	Sudão do Sul	3.911.914
3º	Sudão	3.036.237
4º	Nigéria	2.784.788
5º	Somália	2.640.900
6º	República Centro-Africana	1.170.298
7º	Burundi	771.421
8º	<u>Eritrea</u>	542.037
9º	<u>Libia</u>	315.856
10º	Ruanda	306.295
11º	República dos Camarões	249.021
12º	Mali	235.997
13º	Uganda	192.375
14º	Etiópia	168.739
15º	Chade	161.204
16º	<u>Niger</u>	150.033
17º	Congo	98.412
18º	Costa do Marfim	67.926
19º	Zimbábue	61.407
20º	Guiné	45.371
21º	Mauritânia	43.606
22º	Senegal	42.252
23º	Egito	34.596
24º	Angola	34.441
25º	Gâmbia	33.322
26º	Gana	28.606
27º	Moçambique	27.492

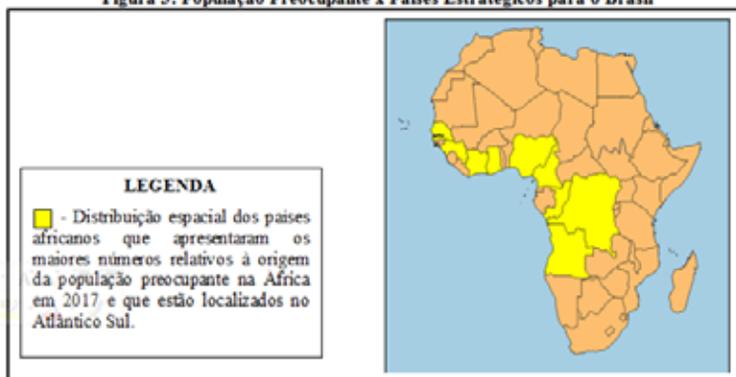
Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

O quadro 2 revela que o número de indivíduos que estiveram submetidos à mobilidade forçada nesses Estados alcançou a ordem de 21.841.031 (vinte e um milhões, oitocentos e quarenta e um mil e trinta e um) em 2017. Em outras palavras, esses países foram responsáveis por cerca de um terço (1/3) de todas as pessoas que estiveram envolvidas nos movimentos migratórios forçados ocorridos no mundo em 2017, além de concentrar em torno de 99% da população preocupante africana. Com esses números, pode-se inferir que esses países representam um retrato fiel da ocorrência desse acontecimento na África:



Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

Como a proposta desse trabalho é proferir uma análise estratégica, faz-se necessário verificar essa ocorrência sob uma perspectiva geopolítica. Tendo em vista que a geopolítica brasileira propõe que dentre todos os países africanos, os que estão localizados no Atlântico Sul merecem mais atenção por parte do país, torna-se necessário verificar esse fenômeno sob uma lente estratégica. A figura 3 apresenta o mapa do continente africano com os países situados no Atlântico Sul e que estão inseridos no universo dos 27 países que apresentaram os maiores números relativos à população preocupante em 2017:

**Figura 3: População Preocupante x Países Estratégicos para o Brasil**

Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

A figura 3 aponta que, dentre os países africanos que apresentaram os maiores números relativos à população preocupante em 2017, 10 estão localizados no Atlântico Sul, ou seja, 37% desses Estados estão situados numa região considerada prioritária para o Brasil, aspecto que reflete diretamente nas questões relativas à segurança e defesa do país. Na sequência, o quadro a seguir detalha esses dados:

**Quadro 3: População Preocupante x Países Estratégicos para o Brasil**

Posição	Nome do País	População Preocupante
1º	República Democrática do Congo	4.686.485
2º	Nigéria	2.784.788
3º	República dos Camarões	249.021
4º	Congo	98.412
5º	Costa do Marfim	67.926
6º	Guiné	45.371
7º	Senegal	42.252
8º	Angola	34.441
9º	Gâmbia	33.322
10º	Gana	28.606
<b>TOTAL</b>		<b>8.070.624</b>

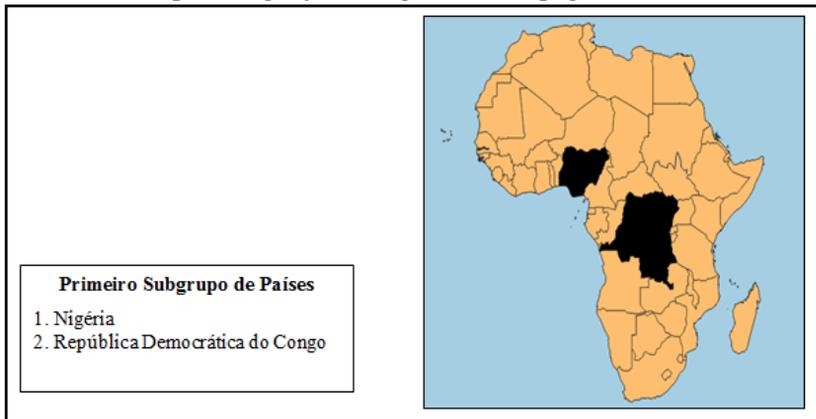
Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

O quadro anterior nos mostra que a população preocupante desses Estados ultrapassou a marca de oito milhões de pessoas em 2017. Esses números apontam que esses países foram responsáveis por cerca de 37% da população envolvida em movimentos migratórios

forçados na África, representando algo em torno de 12,5% da população preocupante mundial. Ademais, o quadro 3 descortina a existência de outros subgrupos contidos nesse universo, na medida em que há países que apresentaram dados referentes à população preocupante na ordem de milhões, bem como há Estados que obtiveram números relativos à população preocupante na ordem de centenas de milhares ou próximo a isso, além de um grupo significativo de países que registraram números referentes à população preocupante na ordem de dezenas de milhares.

Dessa forma, entende-se que o universo de Estados apresentados no quadro 3 é composto por três subgrupos. O primeiro subgrupo é conformado por países que apresentaram números relativos à população preocupante em 2017 na ordem de milhões: a República Democrática do Congo e a Nigéria. Juntos, os dois tiveram uma população preocupante que ultrapassou a marca de 07 milhões de pessoas em 2017, sendo responsáveis por 92,6% das pessoas submetidas à migração forçada nos países africanos situados no Atlântico Sul. Diante do exposto, torna-se necessário observar esse fenômeno sob uma ótica geopolítica:

**Figura 4: População Preocupante do 1º Subgrupo de Países**



**Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.**

Esses números, por si só, indicam que os dois Estados devem merecer atenção elevada por parte do Brasil e devem estar na primeira prioridade do país em assuntos relacionados à segurança e defesa no

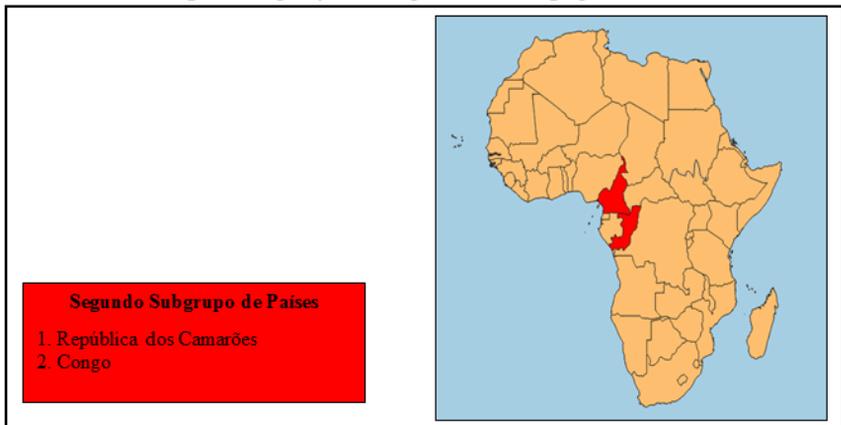
continente africano e no Atlântico Sul. A possibilidade de parte dessa população preocupante se dirigir ao Brasil, ou mesmo, parte desse contingente utilizar o Atlântico Sul como rota para o seu destino é elevada, o que irá trazer reflexos imediatos para a segurança da região e, em particular, para o Brasil.

Analisando a República Democrática do Congo (RDC), nota-se que a mesma apresenta uma questão paradoxal. Se por um lado, a RDC registrou uma população preocupante na ordem de 4 milhões em 2017 e apresenta latitudes mais próximas às registradas no Brasil. Por outro lado, o seu estreito litoral não apresenta características geográficas capazes de atrair o fluxo da população preocupante, o que indica que a maior parte desse contingente deve se dirigir para os países vizinhos. Dessa feita, conclui-se que esses aspectos não são capazes de credenciar, de forma enfática, a RDC como sendo mais prioritária do que a Nigéria.

A Nigéria, por sua vez, está situada mais ao norte, possui uma população na ordem de 190 milhões de pessoas e detém alta taxa de natalidade, fatos que indicam forte potencial de crescimento de sua população nos próximos anos. A existência de grandes jazidas de petróleo no litoral nigeriano associada à ocorrência de vários grupos extremistas islâmicos em seu território, como o Boko Haram, tornam o caso nigeriano numa equação geopolítica de difícil resolução. Ou seja, se por um lado a Nigéria possui indicadores políticos e econômicos que sugerem elevada prioridade para o Brasil em questões relacionadas à segurança e defesa na região, tais como uma população robusta com forte potencial de crescimento, a grande quantidade de recursos minerais em seu território e a enorme instabilidade registrada em seus domínios. Por outro lado, nota-se que a mesma possui características geográficas que sugerem prioridade reduzida para o país brasileiro em fatos relacionados à segurança e defesa no Atlântico Sul e no continente africano, tais como a maior distância em relação ao Brasil, quando comparada com a RDC e a sua proximidade com o continente europeu, característica que naturalmente direciona o fluxo da mobilidade humana forçada ocorrida na Nigéria para a Europa. Diante desses aspectos, essa pesquisa sugere que o Brasil não deve escolher um único país como prioridade nº 1, pelo contrário, entende-se que os dois países africanos devam receber a mais elevada prioridade, sob a ótica geopolítica.

Passando a analisar o 2º subgrupo de países, nota-se que o mesmo é composto por países que apresentaram números relativos à população preocupante na ordem de centenas de milhares: a República dos Camarões e o Congo. Diferente do 1º subgrupo, que detém um percentual expressivo no tocante aos movimentos migratórios forçados ocorridos nos países africanos localizados no Atlântico Sul, nota-se que o 2º subgrupo é responsável por apenas 4,3% da população preocupante nessa região. Procurando extrair uma percepção estratégica da ocorrência desse fenômeno nesses Estados e os reflexos gerados para o Brasil, a figura 5 apresenta a distribuição espacial da população preocupante referente ao 2º subgrupo de países:

Figura 5: População Preocupante do 2º Subgrupo de Países



Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

A figura 5 nos mostra que a República dos Camarões e o Congo possuem uma fronteira em comum, fato que impulsiona os efeitos desse fenômeno na África. Dessa forma, sob uma lente estratégica, pode-se inferir que esses dois Estados formaram uma única região contígua transnacional, que foi responsável pelo deslocamento forçado de 347.433 pessoas em 2017. O aspecto principal que distingue o 2º subgrupo do 1º subgrupo são os números relativos à população preocupante. Enquanto o grupo anterior apresentou números na ordem de milhões, esse subgrupo de países (República dos Camarões e Congo) apresentou dados bem mais modestos, registrando valores na ordem de centenas de milhares. Diante disso, sugere-se que esses Estados devem estar situados na *segunda prioridade do país* em assuntos relacionados à segurança e defesa no

continente africano e no Atlântico Sul. Da mesma forma como citado no 1º subgrupo de países, entende-se que também há possibilidade de parte dessa população preocupante se dirigir ao Brasil.

Como esses Estados possuem latitudes semelhantes e litorais inexpressivos (em termos estratégicos), entende-se que tanto a República dos Camarões como o Congo possuem características geopolíticas semelhantes, fato que não é determinante para a escolha de um país em detrimento do outro em assuntos relacionados à segurança e defesa no Atlântico Sul e no continente africano. Nesse sentido, essa pesquisa sugere que dentre os dois países, o que apresentou os maiores números relativos à população preocupante em 2017 deve ser considerado prioritário para o Brasil em temas relacionados à segurança e defesa na região. Dessa forma, depreende-se que a República dos Camarões deva estar numa prioridade mais elevada que o Congo no contexto dos interesses estratégicos brasileiros.

Passando a analisar o 3º subgrupo de países, nota-se que o mesmo é composto por Estados que apresentaram números relativos à população preocupante na ordem de dezenas de milhares. Diferente do 1º e do 2º subgrupo, que possuíam apenas dois países, nota-se que o 3º subgrupo é composto por seis países: Senegal, Gâmbia, Guiné, Costa do Marfim, Gana e Angola. A par dessas diferenças, percebe-se que o 3º subgrupo guarda muitas similaridades com o 2º subgrupo, na medida em que o mesmo foi responsável por cerca de 3,1% dos movimentos migratórios forçados realizados nos Estados africanos situados no Atlântico Sul, percentual muito próximo com o registrado pelo 2º subgrupo, que foi de 4,3%. Procurando obter uma visão estratégica da ocorrência desse fenômeno, a figura 6 apresenta a distribuição espacial referente à população preocupante do 3º subgrupo de países:

Figura 6: População Preocupante do 3º Subgrupo de Países



Fonte: elaboração própria, com dados do ACNUR, 2018.

A figura 6 nos mostra um aspecto inovador e que deve ser destacado. Analisando este subgrupo numa lente geopolítica, percebe-se a existência de duas regiões geográficas. A primeira está situada mais ao norte e é composta por cinco países: Senegal, Gâmbia, Guiné, Costa do Marfim e Gana. Todos esses países estabelecem fronteira entre si e também formaram uma única região contígua transnacional, que foi responsável pelos movimentos migratórios forçados de 217.477 pessoas em 2017. A segunda região está situada mais ao sul, sendo representada exclusivamente por Angola, que registrou uma população preocupante de 34.441 indivíduos nesse mesmo ano. Da mesma forma como relatado anteriormente, entende-se que também há possibilidade de parte dessa população preocupante se dirigir ao Brasil ou utilizar o Atlântico Sul como meio de rota para a realização desse deslocamento. Dessa forma, essa pesquisa sugere que esses Estados devem estar na terceira prioridade do país em assuntos relacionados à segurança e defesa no Atlântico Sul e no continente africano.

Analisando este subgrupo, nota-se que o mesmo também apresenta uma equação geopolítica de difícil solução, na medida em que são confrontadas duas regiões, sendo uma conformada por cinco países e a outra composta apenas por Angola. Se por um lado, a região situada mais ao norte possui indicadores políticos e sociais que sugerem prioridade elevada em assuntos relacionados à segurança e defesa no Atlântico Sul e no continente africano, tais como a quantidade elevada de países (cinco) e os números registrados em 2017 relativos à população preocupante (quase seis vezes maior dos que os números verificados em Angola no mesmo ano). Por outro lado, essa região possui características geográficas que indicam o contrário, tais como o reduzido litoral existente em cada país, a maior distância em relação ao Brasil, quando comparada com Angola, bem como a proximidade dos países dessa região com o continente europeu, aspecto que naturalmente direciona o fluxo da mobilidade humana forçada ocorrida nesses países para a Europa. Dessa forma, entende-se que esses aspectos não asseguram, de forma pragmática, que essa região deva ser priorizada em detrimento à região situada mais ao sul.

Com relação ao país angolano, observa-se que o mesmo possui aspectos geográficos, políticos e sociais de relevo e que devem ser

considerados nessa análise. No tocante aos aspectos geográficos, observam-se a existência de considerável litoral e latitudes semelhantes com as latitudes brasileiras, características que priorizam essa região em detrimento à região situada mais ao norte. No que diz respeito aos aspectos políticos e sociais, entende-se que o histórico colonial que Brasil e Angola têm em comum, a participação dos mesmos em fóruns de natureza política e econômica, como a CPLP e a utilização de um mesmo idioma nos dois países, são fatos que pendulam de forma decisiva para Angola, pelo que essa pesquisa indica que o Brasil deve destinar ao país angolano prioridade mais elevada que a região situada mais ao norte em assuntos relacionados à segurança e defesa no Atlântico Sul e no continente africano.

Tendo em vista o que foi apresentado, essa pesquisa compreende que o Brasil pode contribuir na redução dos números relativos à população preocupante localizada nos países africanos situados no Atlântico Sul. Essa ajuda pode ser realizada por meio das seguintes ações:

1) Realização de operações de paz de cunho humanitário. Tal contribuição possui dois objetivos principais: dar assistência à população envolvida nos movimentos migratórios forçados; e conquistar e manter níveis adequados de segurança e paz para a região;

2) Apoio na transferência de tecnologia e conhecimento em assuntos onde o país detém consagrada expertise e elevada reputação no globo. Essa ajuda pode ser dada por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Tal auxílio tem o propósito de gerar as condições adequadas para que a população africana possa fixar numa região para produzir e ser responsável pelo seu sustento; e

3) Cooperação na área de saúde, particularmente por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição de renome nacional e internacional. Tal medida tem a finalidade de melhorar os indicadores de saúde da população nesses países, que historicamente apresentam índices baixos emitidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Por fim, esse estudo chegou a uma conclusão de que a melhor opção do Brasil em assuntos dessa natureza é auxiliar os países africanos em seu próprio continente. Ou seja, entende-se que a resolução desse fenômeno deva estar centrada na origem, e não no destino. Sob uma lente estratégica, sugere-se que o Brasil siga as prioridades elencadas nesse estudo tendo em vista que a mesma foi obtida com base em pressupostos teóricos estabelecidos pela geopolítica brasileira e em dados coletados junto à ONU.

# THE FORCED HUMAN MOBILITY ON THE AFRICAN CONTINENT

## ABSTRACT:

---

The objective of this article is to analyze, from a geopolitical perspective, the extent to which African migratory movements can influence Brazil. Therefore, the same is structured as follows: initially the evolution of migratory movements in Africa and the objective of this article are presented. Next, the taxonomy employed is defined, as well as the limits of this investigation. In the next section, are presented the theoretical assumptions that anchor the conceptual effort of this work, emphasizing the evolution of Brazilian geopolitical thinking and the strategic importance of the African continent currently to Brazil. Later, the evolution of forced migratory movements in the twentieth century is presented, as well as the engagement of the International System and Brazil in this theme. And in the last section, an analysis focused on the occurrence of this phenomenon in Africa and the reflexes for Brazil.

**Key words:** Geopolitics. Forced Migration. Brazil. Africa.

**REFERÊNCIAS:**

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. "O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África." In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico - América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014, Pp. 215-238.

ADEPOJU, Aderanti. "Migration Management in West Africa within the context of ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons and the Common Approach on Migration: Challenges and Prospects." In: TRÉMOLIÈRES, Marie. Regional Challenges of West African Migration. Paris: OECD, 2009, Pp. 17-48.

ANDRADE, José. H. Fischel de. "A Lei brasileira de Proteção dos Refugiados." Caderno Direito & Justiça - Correio Braziliense, 1997, Pp. 1.

ANDRADE, José. H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. "A Política brasileira de proteção e reassentamento de Refugiados: breves comentários sobre as suas principais características." Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 45, Nº 1, 2002, Pp. 168-176.

AKOKPARI, Jhon. "África do Sul e a Arquitetura de paz e segurança na União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios." Revista Brasileira de Estudos Africanos, Vol. 1, Nº 2, dezembro/2016, Pp.30-50.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. "O livro Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval." Rio de Janeiro: FGV, 2015.

AYOOB, M. "The Third World Security Predicament." Boulder: Lynne Rienner, 1995.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. "Brazil and the Spirit of Cartagena." Forced Migration Review, Nº 35, 2010, Pp. 45-46.

BRASIL. Política Nacional de Defesa - "versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, ART. 9º, §3º)." Brasília, DF, 2016.

Disponível em [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mês03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mês03/pnd_end.pdf). Acesso em 21.09. 2018.

BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional - "versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, ART. 9º, §3º)." Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mês03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mês03/pnd_end.pdf). Acesso em 21.10.2018.

CASTRO, Therezinha de. "África: Geohistória, Geopolítica e Relações Internacionais." Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

CHRISTIE, Kenneth. "Introduction: Migration, Refugees and Human Security in the Twenty-First Century." In: BOULBY, Marion; CHRISTIE, Kenneth. Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA. Cham: Springer International Publishing, 2018, Pp. 3-20.

COSTA, Marli Marlene Moraes da Costa; SCWINN, Simone Andrea. "O reconhecimento da condição de refugiado em razão da orientação sexual ou identidade de gênero." *Barbarói, Edição Especial*, Nº 47, junho/2016, Pp. 47-58.

COSTA, Wanderley Messias da. "Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia." *Confins Online*, Nº 22, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/9839>. Acesso em 15.11.2018.

DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna. S. "Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research." In: DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna. *The Sage Handbook of Qualitative Research Third Edition*. California: Sage Publications, 2005, Pp. 1-32.

FLEMES, D. "Brazil: strategic options in the changing world order." In: FLEMES, D. *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Aldershot: Ashgate, 2010, Pp. 93-112.

HOBSBAWN, Eric J. "Era dos extremos - O breve século XX: 1914 - 1991." Tradução feita por Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGOT, H. J. & BRUGGMANN, M. "Les gens du matin, Sahara, dix mille ans d'art et d'histoire." Paris: Lausanne, 1976.

KENKEL, Kai Michael. "Cinco Gerações de Operações de Paz: de ténue linha azul a pintar um país de azul." *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 56, Nº 1, 2013, Pp. 122-143.

KOIFMAN, Fábio. "Imigrante ideal: O ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)." Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARQUES, João Pedro. "Manutenção do tráfico de escravos num contexto abolicionista: A diplomacia portuguesa (1807-1819)." *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Nº 10 - 11, 1989, Pp. 65-99.

MEIRA MATTOS, Carlos de. "Geopolítica e Modernidade: Geopolítica Brasileira." Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MOREIRA, Julia B. "Refugee Policy in Brazil (1995-2010): Achievements and Challenges." *Refugee Survey Quarterly*, 2017, Nº 36, Pp. 25-44.

OLIVEIRA, Ricardo Soares de. "A África desde o fim da Guerra Fria." *Relações Internacionais R:I*, Nº 24, dezembro/2009, Pp. 93-114.

PENNA FILHO, Pio. "Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das nações Unidas para os países periféricos - o caso africano." *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, Nº 1, Junho/2004, Pp. 31-50.

PINHEIRO DA CUNHA, Rafael Soares; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; VAZ, Carlos Alberto Moutinho. "A Liga das Nações: considerações sobre a participação brasileira, êxitos e óbices da predecessora da Organização das Nações Unidas." *Revista de Ciências Militares*, Vol. 2, Nº 2, novembro/2014, Pp. 317-336.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. "O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz." *Revista Carta Internacional*, Vol. 12, Nº 3, dezembro/2017, Pp. 77-103.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. "Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção de refugiados." *Revista Brasileira de Estudos População*, Vol. 34, Nº1, abril/2017, Pp. 15-30.

SOARES, Carina de Oliveira. "A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio." *Revista Âmbito Jurídico*, Nº 88, ano XIV, maio/2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9430](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430) &ver\_ista\_caderno=16. Acesso em 20.11.2018.

UNITED NATIONS. "UNHCR Population Statistics - Data - Overview." 2018. Disponível em: [http://popstats.unhcr.org/em/overview#\\_ga=2.242722498.1384198273.1523364002-209565937.1521660350](http://popstats.unhcr.org/em/overview#_ga=2.242722498.1384198273.1523364002-209565937.1521660350). Acesso em: 01.10.2018.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHUTTE, Simone Ghisi. "O Uso da Triangulação na Pesquisa Científica Brasileira em Administração." *Administração: Ensino e Pesquisa*, Vol. 16, Nº 2, junho/2015, Pp. 242-273.

Recebido em: 12/08/2018

Aprovado em: 27/12/2018

# DEFESA, POLÍTICA EXTERNA E PENSAMENTO MILITAR BRASILEIRO (2003-2016)

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves <sup>1</sup>

## RESUMO

---

Este trabalho apresenta como os militares brasileiros pensam temas relacionados à defesa e à política externa do país no século XXI, especialmente entre 2003 e 2016, em função de ser um período caracterizado pelo estabelecimento de um maior diálogo entre defesa e diplomacia. Para tanto, apresenta-se resumidamente a trajetória institucional das Forças Armadas e como os militares pensavam sobre política externa em um contexto em que esta corporação e a instituição diplomática atuavam de forma relativamente insuladas. Em seguida, apresentam-se as mudanças que fortaleceram a instituição militar na ação externa do país no período pós-redemocratização e, por fim, analisa-se o pensamento dos militares sobre defesa e política exterior no contexto recente. O trabalho se apoia em produções acadêmicas sobre o tema e em levantamento de artigos publicados por militares em periódicos especializados em defesa e estudos estratégicos, bem como monografias, teses e dissertações produzidas por oficiais no âmbito dos cursos de estudos militares.

**Palavras-chave:** Pensamento. Militares. Defesa. Política Externa. Brasil.

---

<sup>1</sup> Doutoranda. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro - RJ. Brasil. Email: fnanci@gmail.com. A autora agradece aos pareceristas da revista pelas observações valiosas e às professoras Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima pelas sugestões e revisão atenta da primeira versão deste artigo, apresentado na disciplina "O internacional na visão das elites brasileiras do século XX e XXI" cursada no IESP/UERJ no ano de 2017.

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes expoentes da teoria realista das Relações Internacionais, Raymond Aron (2002), argumenta que as relações interestatais se manifestam por meio de duas figuras centrais: o diplomata e o soldado. Estes personagens representam o Estado a que pertencem e atuam de forma complementar ao conduzirem “o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional” (ARON, 2002, p.73). A atuação articulada destes atores é percebida como fundamental para os países, dando corpo à política externa e à política de defesa da nação (MENEZES, 1997).

A política externa pode ser compreendida como uma política pública (FARIA, 2012; PINHEIRO; MILANI, 2013) que envolve a totalidade das políticas e interações do Estado no plano internacional, o que abrange sua atuação externa em diferentes áreas (BREUNING, 2002; HILL, 2003). A política de defesa, por sua vez, também é uma política pública, (RUDZIT; CASARÕES, 2015) responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional (ALSINA JR., 2003).

Uma análise da história brasileira, ao menos desde a Proclamação da República em 1889, evidencia que ao longo dos anos a condução da política externa e da política de defesa foi realizada de forma apartada, sem a sinergia necessária para a elaboração da uma efetiva estratégia de inserção internacional que potencializasse os benefícios obtidos no exterior. Tanto condições históricas como opções políticas influenciaram o relacionamento polarizado que se estabeleceu entre os personagens centrais das relações internacionais do país, contribuindo para o desenvolvimento de pensamentos institucionais autônomos sobre a inserção do Brasil no mundo e para uma diferença entre o pensamento diplomático e o pensamento militar (MENEZES, 1997).

Entre os fatores que influenciaram a histórica ausência de articulação entre diplomatas e militares, está o desvio da missão de defesa clássica que os militares deveriam desempenhar, o que contribuiu para limitar sua participação na política exterior nacional, ampliando sua ingerência na política doméstica e nos temas de segurança interna (LIMA, 2010). Em contraposição, a instituição diplomática ampliou sua capacidade de controle sobre a formulação da política exterior, ganhando prestígio e

credibilidade diante do restante da burocracia estatal e da sociedade.

Contudo, o fim da Guerra Fria, a agenda de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação entre a diplomacia e a defesa e para um renovado papel dos militares na política externa. Na seara doméstica, a consolidação do regime democrático propiciou mudanças importantes que ajudaram a associar as Forças Armadas à função clássica de defesa. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contribuiu para isso com a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, gerando condições para o controle civil das Forças Armadas (ALSINA JR., 2003).

Porém, a aproximação mais intensa da política de defesa e externa se deu ao longo dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), onde o entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e a importância internacional do Brasil, gerando uma eficaz capacidade dissuasória, ganhou terreno (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015). Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre diplomacia e defesa e para o fortalecimento da ação externa dos militares, implicando em maior sinergia entre as áreas e motivando reflexões sobre as novas conjunturas no campo da segurança nacional e sobre a inserção do Brasil no mundo.

Os próprios documentos declaratórios de defesa, lançados a partir dos anos 1990, foram acompanhados por legislações e diretrizes que emanaram do MD e que propiciaram modificações no ensino militar, inserindo o estudo de disciplinas como Relações Internacionais e Geopolítica como componentes obrigatórios do currículo (FONTOURA, 2016), estimulando o pensamento relacionado à política externa e à defesa nas Forças Armadas.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo apresentar como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa brasileira no século XXI, especialmente entre 2003 e 2016, em função de ser um período caracterizado pelo estabelecimento de um maior diálogo entre defesa e diplomacia e pela publicação de documentos declaratórios de defesa nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que estimularam a reflexão sobre o tema em âmbito militar (como o Livro Branco de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e a revisão da Política Nacional de Defesa).. Entende-se como pensamento o conjunto de ideias, crenças,

valores e princípios que se expressam sobre assuntos específicos (LOPES, 2016). Assim, no presente estudo analisam-se as opiniões e as concepções dos militares brasileiros sobre assuntos relacionados ao internacional.

Para tanto, a próxima seção apresenta resumidamente a trajetória institucional das Forças Armadas e expõe as características da organização militar que se relacionam com a identidade e o pensamento militar ao longo do tempo. Esta análise é realizada a partir de uma perspectiva organizacional, que entende que fatores intraorganizacionais (como identidade, missão, cultura, interesses) influenciam as posições das instituições no campo político. Considerando que as organizações são coletividades formadas por indivíduos e que seus membros são socializados institucionalmente – absorvendo valores e princípios institucionais – salienta-se a trajetória da organização militar no país, destacando os traços característicos da instituição que conformam a identidade e o pensamento militar.

A seção seguinte apresenta um breve histórico sobre o papel desempenhado pelos militares na política externa brasileira, destacando a atuação insulada das instituições diplomática e militar até o período de redemocratização no país. Busca-se identificar, a partir de fontes secundárias, qual era o pensamento militar voltado às relações internacionais nesta época. Na quarta seção apresentam-se as mudanças no papel atribuído aos militares nos anos 1990 e 2000, que fortaleceram as Forças Armadas na ação externa do Brasil. Já na quinta seção analisa-se os principais temas que integram o pensamento dos militares sobre defesa e política exterior no contexto recente (2003-2016). Ao final, apresenta-se a conclusão.

Para cumprir os objetivos delimitados, este artigo se apoia em produções acadêmicas sobre o tema e em levantamento de artigos publicados em periódicos nacionais militares<sup>2</sup>, monografias, teses e dissertações produzidas por oficiais na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), na Escola Superior de Guerra (ESG) e na Escola de Guerra Naval (EGN<sup>3</sup>). O levantamento da produção intelectual

---

<sup>2</sup> Os periódicos pesquisados foram a Revista da Escola Superior de Guerra e os Cadernos de Estudos Estratégicos, ambos produzidos pela Escola Superior de Guerra (ESG). Como o objetivo não é realizar um levantamento exaustivo, preferiu-se pesquisar os artigos publicados em revistas vinculadas a esta Escola, que inclui estudos de diversos ramos militares, do que pesquisar periódicos vinculados aos Comandos Militares específicos.

<sup>3</sup> O levantamento das monografias, teses e dissertações foi realizado a partir dos sites das instituições de ensino militar e do material disponibilizado online. Neste sentido, foram pesquisadas as teses e dissertações produzidas por militares no âmbito do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da ECEME e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da EGN. Também foram pesquisadas

dos militares é realizado sem pretensão de exaustividade e abrange o período compreendido entre 2003-2016, marco temporal deste estudo.

A escolha de realizar o levantamento bibliográfico da produção acadêmica dos militares no âmbito destas Escolas se deu devido à relevância que estes cursos têm em seus processos de profissionalização, os socializando institucionalmente. Assim, constituem uma importante etapa de suas formações profissional e intelectual. No entanto, como observa Soares (2005, p.51), “não se considera que a visão contida em trabalhos acadêmicos militares seja necessariamente representativa das Forças Armadas, mas sim que os traços delineados sejam indicativos daquela mentalidade castrense, oriunda, decerto, de um singular processo de socialização”. Deste modo, a partir do levantamento proposto, buscase responder a seguinte questão: como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente?

## **2. ORGANIZAÇÃO, IDENTIDADE E PENSAMENTO MILITAR NO BRASIL**

Como aponta Garcia (1997), três grupos da sociedade brasileira assumem, com diferentes graus de envolvimento e responsabilidades, posições de destaque nas discussões sobre as relações internacionais no Brasil: diplomatas, acadêmicos e militares. Com efeito, os estudos sobre a política exterior brasileira passam inevitavelmente pela leitura e discussão de textos e autores que se encaixam em um destes segmentos destacados pelo autor. No entanto, a contribuição do pensamento dos militares para as relações exteriores do país se relaciona, em geral, com a visão sobre geopolítica e segurança nacional (GARCIA, 1997), nos remetendo a autores clássicos como Goés Monteiro, Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, sendo ainda escassa a referência a uma visão mais ampla dos militares sobre as relações internacionais e a política externa brasileira.

Pesquisa bibliográfica realizada para este trabalho indica que existem poucos estudos que buscaram mapear a visão do internacional dos militares brasileiros em política externa. Um esforço pioneiro foi

---

as monografias do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da ESG e do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) da EGN. Não foi possível acessar teses, dissertações e monografias online produzidas na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR). Outros programas como o Curso de Estado-Maior da ESG também não disponibilizam as monografias produzidas ao final do curso em seu site, inviabilizando o levantamento dos temas pesquisados.

realizado por Eugênio Vargas Garcia (1997), curiosamente um diplomata, que ressaltou traços que caracterizaram o pensamento militar em política internacional ao longo dos anos 1961-1989, partindo da doutrina prevalecente nas Forças Armadas neste período e do levantamento de revistas e periódicos nacionais militares.

No entanto, antes de discutir o pensamento prevalecente em âmbito militar sobre política externa e defesa, é necessário discutir o pensamento produzido na instituição, que se relaciona com a formação da organização e a identidade coletiva. Isto porque o doutrinamento, ou seja, a transmissão de valores e práticas aos membros da corporação, gera uma socialização institucional que imprime uma mentalidade profissional e conforma uma determinada identidade dos membros da instituição (SOARES, 2005).

Em artigo recente, D'Araujo (2016) revisita obras consideradas clássicas na literatura brasileira sobre as corporações militares. Partindo do pressuposto de que até os dias atuais as Forças Armadas são uma instituição caracterizada por ampla autonomia institucional e decisória, a autora apresenta como estes estudos no país evoluíram em termos de abordagem teórica para analisar a organização. Entre as diversas abordagens, D'Araujo (2016) apresenta o eixo de análise que privilegiou o estudo das relações das Forças Armadas com a política, isto é, que trataram os militares como atores políticos e como organização.

Este foi o caso do estudo pioneiro realizado por Alfred Stepan em 1975, em que considera a instituição militar “como um subsistema que reage a mudanças no conjunto do sistema político”. O autor investiga as características organizacionais dos militares brasileiros, argumentando que dado que as Forças Armadas são uma instituição burocrática bem desenvolvida, valorizam a manutenção de seu comando e a estrutura disciplinar, buscando garantir sua unidade institucional. Inclusive, o receio de fragmentação da instituição funcionou como um limitador em golpes de Estado, fazendo com que os estímulos para as deposições dos presidentes viessem do exterior da instituição, consubstanciada no “modelo moderador<sup>4</sup>” do relacionamento civil-militar, em que após a deposição, o poder era transferido a um grupo civil alternativo (STEPAN, 1975). De acordo com Stepan (1975), este modelo predominou no Brasil até 1964, quando houve uma ruptura deste padrão com o Regime Militar.

Na mesma época, em 1976, Edmundo Coelho lançou estudo em

---

<sup>4</sup> “No modelo moderador os militares têm uma tarefa que consiste essencialmente na atividade conservadora de manutenção do sistema” (STEPAN, 1975, p.50).

que se posiciona contra as concepções instrumentais das Forças Armadas, que as consideram instrumentos da oligarquia, dos setores médios ou um poder moderador<sup>5</sup>. O autor reforça que as Forças Armadas são organizações e que para compreender seu comportamento é necessário analisá-las por este prisma, entendendo seus interesses e objetivos próprios. Na perspectiva adotada por Coelho (2000, p.43), as organizações “não servem a objetivos, mas são servidas por eles”, ou seja, os objetivos da instituição são redefinidos ao longo do tempo como forma de ampliar sua capacidade competitiva, seu controle sobre a alocação de recursos e seu controle político.

Por meio de uma abordagem institucional e histórica, Coelho (2000) apresenta como a organização militar se estruturou e evoluiu, construindo sua identidade e ampliando sua autonomia no aparato do Estado, processo que atinge o ápice com o regime autoritário. Sobre o período do Brasil Império, o autor argumenta que houve uma fase de hibernação, na qual os militares se ajustaram ao ambiente hostil à sua existência, adotando um comportamento rotineiro e tendo níveis mínimos de aspirações organizacionais. Nesta época, predominavam preconceitos contra a organização militar, alocação de poucos recursos orçamentários, estereótipos negativos do serviço, baixo profissionalismo e falta de prestígio da organização, mesmo após a participação na Guerra do Paraguai (COELHO, 2000). Não havia a formação de uma comunidade com identidade própria.

A mudança de regime, inaugurada pela República Velha, marcou uma etapa de ascensão militar, em que começou a emergir autoconsciência e autoestima na caserna, embora ainda não estivessem estabelecidos os valores que transformariam a organização em instituição na consciência dos seus membros. Neste período, foram realizadas reformas, promoções e aumentos salariais, inseridos em uma política de cooptação patrocinada pelos governos civis a partir do governo de Prudente de Morais (1894-1898) e que rendiam posições privilegiadas e poder a membros da organização militar. A partir dos anos 1920, as Forças Armadas passaram por um processo de profissionalização e modernização, estimulado pela participação, ainda que pouco expressiva, do Brasil na Primeira Guerra Mundial e pela conscientização da necessidade de profissionalização dos

---

<sup>5</sup> Em sua visão, a própria ideia de poder moderador é incorporada pela organização militar como um princípio legitimador de intervenções a partir de racionalizações de atores excluídos do poder ou de seus benefícios (COELHO, 2000).

militares, estimulada pelos chamados “jovens turcos” – oficiais brasileiros que demandavam a modernização do Exército (COELHO, 2000).

A inauguração do Estado Novo, em 1937, ampliou os vínculos entre o Estado e as Forças Armadas e marcou um período em que a identidade e a coesão militar foram lapidadas. Contribuíram para isto o impacto da Revolução Constitucionalista (1932), a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a Intentona Comunista (1935). O General Goés Monteiro teve papel fundamental nesta fase, elaborando e disseminando uma doutrina que fortalecia a organização militar – Exército e Marinha – e a transformava em um modelo para a sociedade (TREVISAN, 2005).

Góes Monteiro preconizava, entre outras coisas, o nacionalismo econômico e um Estado forte para a implantação de indústrias nacionais de base e exploração autônoma das riquezas do subsolo, única maneira, segundo ele, de construir a verdadeira segurança da nação e de fazer valer a “política do Exército”. A capacidade industrial do país confundir-se-ia com a capacidade militar, e a forma de viabilizar esse projeto estaria na ordem e na disciplina, em conformidade com os princípios da organização militar. [...] a defesa nacional seria o resultado de uma política de desenvolvimento que implicaria “uma estratégia global de rígida contenção das forças políticas em luta e disciplina social” (GARCIA, 1997, p.24).

Segundo Coelho (2000), esta doutrina política militar, aliada ao sentimento anticomunista, marcou fase decisiva na evolução da organização. Soma-se a isto a criação de elementos simbólicos que remetiam a um passado comum, homenageavam heróis militares e reverenciavam as vítimas da Intentona Comunista, criando um sentimento identitário. Como indica Celso Castro (2002), os símbolos permitem construir a identidade e o sentimento de permanência, através da evocação a um passado comum. A criação destes símbolos busca expressar coesão e estabilidade, o que é particularmente importante em contexto marcado por divisões no interior da corporação militar. Com efeito, o período que antecede o Estado Novo (1937-1945) e a doutrina proposta por Goés Monteiro foi marcado por profundas divisões na instituição, como evidenciaram as revoltas “tenentistas” (de 1922, de 1924 e a Coluna Prestes), que resultaram na Revolução de 1930.

Este período de evolução da organização militar, amadurecimento institucional, criação de uma identidade e de um pensamento doutrinário majoritário, fez com que as Forças Armadas tivessem maior consciência

da sua existência como entidade distinta na sociedade, criando valores e objetivos com os quais os membros se comprometeram (COELHO, 2000). Contudo, foi com o Regime Militar em 1964, que as Forças Armadas tiveram um grau de autonomia e de poder decisório sem precedentes na história nacional. Este regime baseou-se na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), criada no seio da ESG. Esta doutrina, baseada no eixo segurança-desenvolvimento, pode ser vista como uma versão atualizada e sistematizada do pensamento de Goés Monteiro (TREVISAN, 2005). Além de suas contribuições, a DSN também se valeu do pensamento geopolítico brasileiro, fornecendo uma ideologia legitimadora para o projeto nacional de um Estado autoritário (GARCIA, 1997).

O pensamento geopolítico era baseado principalmente nas reflexões dos Generais Golbery do Couto e Silva e, em menor escala, Carlos de Meira Mattos, cujas visões refletiam o destino do Brasil como grande potência, relacionado às suas condições geográficas e recursos naturais, e a projeção de poder regional (GARCIA, 1997). Embora existissem grupos divergentes, a DSN se tornou majoritária nas Forças Armadas. A doutrina foi eficaz em reforçar a identidade dos militares, gerando condições para sua integração na sociedade como elite política e social (COELHO, 2000).

Com o fim do regime militar, há uma profunda crise de identidade. Soares (2005), em artigo em que analisa “traços da mentalidade política militar” entre 1985 e 1993, por meio do levantamento das monografias produzidas na ECEME, identifica a prevalência de um pensamento militar que considera que cabe às Forças Armadas um papel interventor no processo político, em consonância com o pensamento doutrinário forjado na instituição ao longo dos anos. Como menciona o autor, não é à toa que os militares se organizaram na Constituinte para garantir o dispositivo constitucional que lhes assegura além da defesa externa nacional, a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem. Por terem exercido ao longo dos anos um papel preponderante na política, tornava-se difícil para os militares aceitarem que suas atividades estariam restritas à defesa exterior.

Nos anos 1990, a organização militar passou por intensa reestruturação organizacional, com a extinção de alguns órgãos e a criação do MD em 1999, ampliando o controle civil sobre as Forças Armadas e inaugurando um novo período na democracia brasileira e nas relações civis-militares. Ao longo deste período, foram adotadas algumas iniciativas que fortaleceram a organização, como o lançamento da PDN, a transformação da profissão militar em carreira de Estado e o reaparelhamento das Forças

Armadas (FUCCILLE, 2002). Desde então, a dimensão da defesa externa tem sido enfatizada como função da organização militar, legitimando um novo papel para os militares na sociedade brasileira e conferindo uma identidade renovada. Contudo, ainda não são poucos os casos de emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e desviando suas atividades para segurança pública.

Ao longo desta seção procurou-se traçar a trajetória da organização militar no Brasil, demonstrando como as Forças Armadas saem de uma situação em que eram instituições frágeis e manipuladas por alguns grupos civis, para se tornarem instituições com grande autonomia e poder decisório, chegando ao ponto de governarem o país de forma autoritária durante o regime militar. A identidade e a missão da organização foram sendo construídas ao longo do tempo, resultando em diferentes comportamentos dos militares no jogo político nacional. Os interesses organizacionais bem como capacidade de influência variaram de acordo com os recursos e grau de autonomia adquiridos.

Cabe observar que a literatura especializada nas Forças Armadas faz escassa referência à função de defesa externa ao tratar dos militares no Brasil. Isto decorre do desvio da função clássica de defesa que gerou, ao longo do processo de construção e amadurecimento da instituição militar, uma constante participação na vida política doméstica e a produção de um pensamento associado ao papel moderador a ser desempenhado. O próprio pensamento associado à defesa externa foi elaborado dentro deste contexto, no âmbito da doutrina proposta por Goés Monteiro e de Segurança Nacional. Assim, percebe-se que a dimensão da defesa externa, integrante da missão própria às Forças Armadas, foi relegada a segundo plano no Brasil, quando deveria ser a preocupação central, visto que a representação soberana dos interesses nacionais não se faz apenas pelos diplomatas, mas também pelos militares.

### **3. MILITARES, POLÍTICA EXTERNA E DEFESA: BREVE HISTÓRICO**

O desvio de função dos militares teve suas consequências para a atuação deste segmento na política doméstica, mas também na política externa. Creditar apenas a esta questão a fraca articulação entre defesa e diplomacia e a baixa participação dos militares na condução da política

exterior brasileira seria, entretanto, um equívoco. Deste modo, nesta seção apresentam-se outros fatores que contribuíram para que ao longo do tempo a dimensão da defesa e a participação das Forças Armadas não fossem centrais na inserção internacional do país.

Diversos autores destacam a baixa articulação das políticas externa e de defesa no Brasil, salientando a existência de um diálogo tardio (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015), de uma síntese imperfeita (ALSINA JR., 2003) e de um destino paralelo (SAINT-PIERRE, 2010). O que a literatura aponta é que existe um funcionamento peculiar da política externa e de defesa no país, que se relaciona com a autonomia das burocracias especializadas.

No entanto, nem sempre foi assim. Como lembra Alsina Jr. (2014, p.68), o próprio patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco, descrito pela historiografia oficialista como “um homem de estado amante da paz”, conjugava defesa e diplomacia à política externa nacional. No contexto de negociações com a Bolívia sobre o território do Acre, não deixou de mobilizar a Marinha e o Exército e de enviar tropas como forma de respaldar a diplomacia. Também liderou o projeto de reorganização naval do país no início do século XXI, em um cenário de disputa com a Argentina pela hegemonia na sub-região e de temor das pretensões imperialistas das nações europeias. Ou seja, o Chanceler compreendia a relevância das Forças Armadas para o projeto de inserção internacional do Brasil (ALSINA JR., 2014).

No entanto, a narrativa oficialista criou a partir de Rio Branco um legado diplomático, baseado em uma identidade conciliatória e uma política externa não confrontacionista que, ao longo dos anos, acabou por reduzir o papel da defesa na política exterior e, conseqüentemente, o papel dos militares na ação internacional. Aliado a isso, o fato do Brasil estar localizado em uma região que não possui intensas ameaças regionais minou a legitimidade da ampliação das capacidades militares e gerou indiferença em relação ao poder militar (LIMA, 2010).

A definição e institucionalização de um papel na sociedade se tornou problemática para os militares diante de um contexto em que suas funções clássicas de defesa externa se esvaziaram. A identidade difusa que decorreu da falta de clareza do papel a ser desempenhado tornou necessária a formação de uma unidade interna na organização e a identificação de um propósito (COELHO, 2000). Nesse contexto, as Forças Armadas se voltaram para questões relacionadas ao seu desenvolvimento institucional

e à manutenção da ordem interna – mais do que para a preparação para a guerra (ALSINA JR., 2009). Nesse processo, a falta de um inimigo externo, fez com que fosse forjado o combate ao inimigo interno, criando condições para que as Forças Armadas fossem empregadas na política doméstica (CENTENO, 2002). Tanto doutrinas que fundamentavam o pensamento militar como o apoio de grupos políticos ao papel moderador da instituição na vida política contribuíram para o abandono da missão clássica dos militares.

Por seu turno, a identidade conciliatória do Brasil legitimou para a instituição diplomática um papel fundamental: a busca pelo desenvolvimento econômico nacional. A ênfase no desenvolvimento como vetor da política externa enfraqueceu ainda mais a dimensão da segurança nas relações exteriores (LIMA, 2010). Neste cenário, a corporação diplomática fortaleceu-se enquanto instituição burocrática, ganhando autonomia diante dos inúmeros governos e presidentes, legitimando sua condução dos assuntos internacionais. Com efeito, a priorização do desenvolvimento econômico nacional, legitimou a condução pacífica e a renúncia do país a qualquer ambição militar regional (LIMA, 2010), contribuindo para o papel secundário das Forças Armadas na política exterior.

Ao adquirirem autonomia e fortalecerem-se enquanto instituição, os militares se insularam burocraticamente e desenvolveram uma identidade própria em relação à sociedade e à política nacional, se refletindo na ideia de tutela da nação (poder moderador). O contexto de Guerra Fria e de disseminação da DSN robusteceram a missão das Forças Armadas em termos de segurança interna e fortaleceram a identidade institucional como apartada e acima das demais organizações (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010).

Durante o Regime Militar, houve a criação de uma sinergia momentânea entre as corporações diplomática e militar fundada sobre a defesa da autonomia brasileira para conduzir sua política nuclear. Essa sinergia gerou a recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1967, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha em 1975 e uma mudança na percepção dos militares sobre a associação brasileira aos EUA para os projetos de desenvolvimento tecnológico (LIMA, 2010).

O período de regime militar fez com que desconfianças sobre a corporação castrense perdurassem mesmo após o processo de redemocratização, implementado a partir de 1985, constituindo um fator que contribuiu para a baixa prioridade conferida à defesa na política brasileira. Até meados dos anos 1990, houve distanciamento e baixo

interesse político em temas que envolvessem as Forças Armadas, existindo um gradual afastamento dos militares na participação dos assuntos políticos, o que incluía o tema da defesa.

A partir do exposto, é possível observar que alguns fatores contribuíram para a baixa prioridade da defesa na política exterior e para uma fraca articulação entre militares e diplomatas: o histórico de intervenção das Forças Armadas na política brasileira; a ênfase da política externa no desenvolvimento econômico em detrimento da defesa nacional; o não confrontacionismo da política exterior; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; o insulamento e alto grau de autonomia das instituições militares e diplomática, e, por fim, a preocupação com as ameaças internas.

A ênfase da organização militar nos assuntos domésticos, em detrimento aos externos, teve impacto para as doutrinas e para o pensamento dos militares. Garcia (1997) chama atenção para uma curiosidade neste sentido. A lógica da guerra interna inerente à DSN fez com que os estudos sobre relações internacionais estivessem em um plano secundário na organização militar. Os conceitos, a linguagem e a concepção próprios ao estudo das Relações Internacionais começaram a ser empregados em âmbito doméstico, aplicados à DSN. Assim, conceitos como “segurança”, “poder nacional”, “estratégia”, “guerra ideológica”, “fronteiras ideológicas” e “inimigo” foram emprestados da política internacional e aplicados ao estudo do que era central nas Forças Armadas: a segurança interna e a guerra não clássica.

Ao mapear como os militares pensavam sobre política internacional e política externa entre 1961 e 1989, Garcia (1997) identificou a predominância da concepção realista das Relações Internacionais. A DSN identificava que as relações eram baseadas na busca e na manutenção do poder e que uma política de defesa deveria prezar pela integridade do território e pela manutenção da autonomia do Estado em âmbito internacional. Predominava no imaginário deste segmento a ideia de alçar o Brasil a uma posição de potência na hierarquia de poder mundial, criando um centro de poder na América do Sul. Esta perspectiva tinha relação profunda com o nacionalismo militar, além de estar relacionada à visão geopolítica disseminada na ESG (GARCIA, 1997).

Em levantamento da produção acadêmica dos oficiais em periódicos nacionais, Garcia (1997) constatou que as reflexões tendiam a ser voltadas para o ângulo estratégico-militar, sendo escassos estudos

específicos sobre política externa. Nesse sentido, alguns temas eram recorrentes nos anos 1961-1989, como: fronteiras, Amazônia, Atlântico Sul e Antártica, Cone Sul (ênfase nas relações com a Argentina) e análises sobre os avanços do comunismo internacional. Contudo, o fim da Guerra Fria encerrou formalmente a possibilidade de envolvimento do país em uma guerra extracontinental e esvaziou a visão de combater o inimigo interno, eliminando a hipótese de guerra revolucionária e antiguerrilha. Ademais, as relações com a Argentina e com os países da região, que vinham progredindo desde os anos 1980, deu origem a um padrão de cooperação.

Deste modo, era necessário renovar o imaginário, os valores e os conceitos que orientavam o pensamento militar brasileiro, visto que as três hipóteses de guerra que orientavam o emprego militar no Brasil – guerra global, subversiva e regional – não faziam mais sentido (FUCCILLE, 2002). A revisão das concepções e doutrinas foi estimulada, neste novo cenário, por diversas iniciativas governamentais e pela inserção mais ativa do Brasil nas relações internacionais nos anos 1990, propiciando alterações relevantes na função, na missão e no pensamento das Forças Armadas, como apresentado a seguir.

#### **4. O REFORÇO DA FUNÇÃO CLÁSSICA: ARTICULANDO DEFESA E POLÍTICA EXTERNA**

A crise de identidade que impactou as Forças Armadas nos anos 1990 relaciona-se com as mudanças em suas condições institucionais, materiais e políticas no pós-redemocratização (FUCCILLE, 2002). Nesse contexto, os militares passaram por instabilidades e enfraquecimento. Extinguiram-se o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, rebaixou-se o status ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e decidiu-se não mais fabricar a bomba nuclear (FUCCILLE, 2002). À essas iniciativas, implementadas no governo Collor (1990-1992), somava-se o fim da Guerra Fria e a falta de um direcionamento estratégico para preparo e emprego militar.

Todavia, se por um lado o fim do conflito Leste-Oeste significou problemas, por outro trouxe oportunidades. Como afirma Lima (2010), a paralisia decisória da Organização das Nações Unidas (ONU) foi eliminada e a agenda de reforma da ONU e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação da diplomacia e da defesa e para

o emprego dos militares em questões relacionadas à segurança externa.

Por seu turno, em nível doméstico, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) produziu duas importantes inovações institucionais que contribuíram para conceder maior relevância à política de defesa na agenda nacional e para aprimorar a articulação entre defesa e política externa. A primeira foi a formulação da PDN, em 1996, e a segunda foi a criação do MD, em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas).

A formulação da PDN contou com contribuições de diversos representantes da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), envolvendo entre diferentes atores, militares e diplomatas. O documento foi bastante criticado por ser genérico, mas mesmo com as deficiências foi importante pelo esforço de articulação entre as áreas. Já a criação do MD obrigou as Forças Armadas a trabalharem em conjunto – reduzindo a autonomia de cada ramo militar nas decisões – e promoveu interlocução e necessidade de coordenação com membros da burocracia civil, como diplomatas. A criação do Ministério diminuiu o insulamento dos militares (LIMA, 2010; ALSINA JR., 2009).

Contudo, a aproximação da política de defesa e externa e o resgate da função clássica de defesa dos militares se deu de forma mais intensa ao longo do Governo Lula (2003-2010), com a adoção de uma política mais autônoma, que buscava superar as debilidades do país – como a defasagem de suas capacidades defensivas. O entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e a importância do Brasil, ampliando a capacidade dissuasória (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015), surtiu resultados práticos. Algumas iniciativas foram de particular relevância, como a participação ativa em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na Unasul, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), a revisão da PDN e o fortalecimento do MD.

Ressalta-se neste trabalho a relevância da END e da participação em Operações de Paz. A END, publicada em 2008, foi um documento inovador que avançou em relação à PDN e a sua segunda versão, publicada em 2005. A END contemplou aspectos que tinham sido pouco explorados nos documentos anteriores e buscou definir a grande estratégia<sup>6</sup> do Brasil,

---

<sup>6</sup> Segundo Amorim (2016, p.133), o conceito de grande estratégia “remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos

além de abordar outros aspectos relacionados à defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia e infraestrutura. Inclusive, reforçou a necessidade de independência tecnológica com base na constituição de um complexo científico-militar nacional, que contaria com proteção e auxílio econômico do governo (SAINT-PIERRE, 2010). A elaboração da END criou um importante espaço para diálogo entre diplomatas e militares, permitindo o alinhamento de objetivos entre as políticas de defesa e exterior, como expresso na prioridade ao entorno estratégico, destacando as relações já aprofundadas com a política externa.

Outra dimensão importante foram as Operações de Paz. A decisão brasileira de liderar a MINUSTAH, em 2004, ampliou o compromisso brasileiro em temas de segurança internacional e envolveu diretamente os militares em uma atividade externa, estimulando a cooperação com o Itamaraty. Ademais, a participação ativa dos militares em Operações de Paz legitima a função pública da defesa na sociedade e estimula a prestação de contas da política de defesa, auxiliando na formação de uma constituency na área (LIMA, 2010).

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) enfrentou dificuldades para condução da política externa e sofreu com os impactos da crise econômica e política que se instaurou no país, mas teve importantes avanços na área da defesa. Ao longo de seu mandato, o tema foi reforçado na política externa, principalmente devido à chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro da Defesa, em 2011. Amorim, diplomata de carreira que havia sido Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, reforçou o interesse de aproximar os dois campos. Em diversas ocasiões, ressaltou a importância de se consolidar uma visão ampla da inserção internacional do Brasil que conjugasse a política externa à política de defesa para garantir a projeção do país e a defesa da soberania nacional. O conceito de “grande estratégia” ganhou relevância em sua gestão e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas externa e de defesa. Ao campo diplomático e militar, Amorim agregou também a ciência e tecnologia, indispensável para consecução de uma grande estratégia e salientada na END (AMORIM, 2016).

A experiência diplomática de Amorim resultou em um

---

militares, para a manutenção de sua segurança”. Nesse sentido, o desenvolvimento dessa estratégia envolve a coordenação de diferentes burocracias para garantir a soberania e a projeção pacífica do Brasil, em especial do MRE e do MD. Também o Ministério da Ciência e Tecnologia tem lugar essencial na consecução da estratégia.

aprofundamento da capacidade de atuação externa do MD e das Forças Armadas. Assim, mesmo em um cenário de retração da atuação do país nas relações internacionais, em temas de defesa houve atuação em diversas frentes, como em cooperação em defesa e nas Operações de Paz no Haiti e no Líbano. A gestão de Amorim também foi marcada pela revisão de alguns documentos como a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e a END, publicados em 2012. A PND reforça o direcionamento da atuação das Forças Armadas para sua missão clássica e a articulação entre diplomacia e defesa. Já a END, “trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa” (BRASIL, 2012a, p.45). Na gestão Rouseff, também foi criado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012, que sinalizou transparência dos objetivos militares e buscou sistematizar posturas diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil.

Além de documentos que oferecem diretrizes para a condução da defesa nacional, o período foi marcado por mudanças no ensino militar. Em 1999, foi regulamentada a Lei de Ensino do Exército (LEEX), dispondo que os cursos realizados em instituições de ensino militares por quem possui nível superior constituem cursos de pós-graduação, desde que enquadrados na legislação pertinente. Esta lei também estabeleceu que os cursos de formação de oficiais eram de grau universitário, referentes ao Bacharelado em Ciências Militares (CUNHA; MIGNON, 2016). Desde então, uma série de modificações foram implementadas, acompanhadas por legislações e diretrizes que emanaram do MD (FONTOURA, 2016). Em 2002, o Ministério da Educação estabeleceu a equivalência dos estudos e a inclusão das Ciências Militares no âmbito das ciências estudadas no país. Este campo passou a integrar a área de conhecimento da Defesa, que abrange 36 áreas de concentração, entre elas Relações Internacionais (CUNHA; MIGNON, 2016).

Nesse contexto de modernização do ensino, as Escolas Militares de Comando e Estado-Maior dos três ramos submeteram propostas para criação de programas de pós-graduação de mestrado ao Ministério da Educação. No ano de 2012, a ECEME e a Universidade da Força Área (Unifa) obtiveram autorização para seus programas. Em 2013, foi a vez da EGN. Os programas favoreceram-se dos recursos de agências públicas de fomento que – através do Pró-Defesa e Pró-Estratégia – buscaram estimular o estudo de linhas de pesquisa direcionadas para estudos de

defesa (MARQUES; FUCCILLE, 2015).

Ainda no campo do ensino, alterações estruturais foram implementadas a partir do lançamento dos documentos declaratórios de defesa (PND e END), uma vez que estes indicam disciplinas importantes no currículo militar, atribuições específicas de cada Força e diretrizes estratégicas. Fontoura (2016) identifica que além de mudanças de carga horária de disciplinas existentes, foram criadas novas disciplinas, como Geopolítica e Relações Internacionais, incluindo o estudo de temas relacionados ao entorno estratégico, aos organismos internacionais, às ações brasileiras em missões de paz, entre outras iniciativas presentes na END. Essas ações contribuíram para estimular o pensamento dos militares sobre estratégia, defesa e política externa em um novo contexto de inserção do Brasil nas relações internacionais. Somam-se a estas iniciativas a participação de militares em programas civis de pesquisa e a estruturação de uma Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que contribuíram para ampliar o diálogo entre civis e Forças Armadas.

Ao longo do período apresentado nesta seção observa-se que a missão clássica das Forças Armadas, relacionada à defesa externa, foi fortalecida. Os documentos declaratórios de defesa, as iniciativas de cooperação militar, a participação ativa em Operações de Paz, as mudanças na estrutura do ensino militar, o estímulo à pesquisa e ao estudo sobre o tema, a criação de um órgão regional voltado para defesa e o amadurecimento institucional do MD estabeleceram um papel e uma missão renovada para o segmento, tendo seus impactos para o pensamento dos militares brasileiros<sup>7</sup>.

## **5. PENSAMENTO DOS MILITARES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E DEFESA (2003-2016)**

Como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente? É evidente que a tentativa de identificar o pensamento dos militares sobre política externa e defesa é limitada não apenas por questões metodológicas, devido à própria amostragem deste trabalho, mas também pela complexidade e heterogeneidade presente nas

---

<sup>7</sup> Vale destacar que tanto no Governo Lula como Dilma os militares foram constantemente demandados a participar de operações de garantia da lei e da ordem, prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e o desempenho de sua função clássica.

Forças Armadas (GARCIA, 1997). Embora existam traços característicos aos militares, não se pode negligenciar que existem opiniões distintas e dissensões em seus quadros (SOARES, 2005). Deste modo, tratar de pensamento militar é lidar com uma tentativa de apresentar a média existente entre os diversos segmentos que integram a organização (GARCIA, 1997).

No entanto, para uma organização cujo fundamento é a hierarquia e unidade doutrinal, pode-se supor que o pensamento expresso em trabalhos acadêmicos produzidos por seus oficiais não desvie amplamente da visão predominante na instituição. Assim, parte-se “da premissa que a análise dos documentos escolares produzidos por estes oficiais possibilita delinear aspectos fundamentais do pensamento militar brasileiro” (SOARES, 2005, p.54).

O levantamento da produção intelectual dos militares nas revistas da ESG, nas teses e dissertações dos Programas de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM/ECEME) e em Estudos Marítimos (PPGEM) da EGN, nas monografias do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE/ESG) e do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM/EGN), entre os anos 2003 e 2016, evidenciou convergência no que tange aos principais temas abordados. O pensamento expresso nas monografias, teses, dissertações e artigos pesquisados está alinhado aos principais documentos que estabelecem as diretrizes para a atuação das Forças Armadas e para a defesa nacional, isto é, a PND, a END e, mais recentemente, o LBDN.

Com relação às revistas da ESG, foram analisados os artigos publicados por militares na Revista da Escola Superior de Guerra e nos Cadernos de Estudos Estratégicos. A primeira abrange artigos das áreas de Ciência Militar e de Política e a segunda publica trabalhos que se enquadram em Cultura, Relações Internacionais, Modernidade, Axiologia, Praxiologia, Polemologia, Cratologia e Segurança. Na primeira revista foram analisados 19 volumes (do volume 42 até o volume 61), referentes aos anos 2003-2015, visto que 2015 é o último ano com publicação disponível. Na segunda revista foram analisados seus 12 volumes, publicados entre 2005 e 2013, ano de sua última edição<sup>8</sup>.

Em geral, os temas abordados pelos militares relacionados às

---

<sup>8</sup> Informações extraídas do site oficial da ESG. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/revistas-da-esg>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

relações internacionais do Brasil, política exterior e defesa abordam temas recorrentes, que são importantes para os diferentes ramos das Forças Armadas e que integram os documentos declaratórios de defesa do governo brasileiro. Nas revistas supracitadas os assuntos mais tratados foram: Amazônia (sobretudo por oficiais do Exército que salientam a defesa das fronteiras); Operações de Paz (com ênfase na participação brasileira na MINUSTAH e na inovação da proposta do Responsabilidade ao Proteger - RwP); América do Sul (inserida no entorno estratégico brasileiro e tratada pela ótica da cooperação e integração); Atlântico Sul (área tratada como fundamental no entorno estratégico); Amazônia Azul (em especial por oficiais da Marinha que buscam legitimar a extensão dos limites da Plataforma Continental em termos estratégicos, de defesa e de desenvolvimento); Antártica (também enfatizada por militares da Marinha no âmbito do entorno estratégico); Submarino Nuclear (tratado como um projeto que acrescenta uma nova dimensão ao poder naval brasileiro, ampliando sua capacidade de dissuasão) e Programa Espacial Brasileiro (destacado por oficiais da Aeronáutica como fator estratégico para segurança e desenvolvimento nacional).

No tratamento destes temas, os militares expressam a preocupação em defender a soberania nacional (inclusive das novas ameaças como biopirataria, pirataria, contrabando, terrorismo e narcotráfico), contribuir para a estabilidade regional e exercer a “diplomacia militar” através da cooperação em defesa, como, por exemplo, no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Fica evidente a preocupação existente de resguardar a riqueza de recursos naturais e trabalhar para diminuir as vulnerabilidades que o país tem em suas fronteiras terrestres e marítimas e no campo do desenvolvimento tecnológico.

O levantamento das monografias produzidas no CAEPE (ESG) apresentou resultado semelhante. Este curso é voltado para preparar civis e militares para funções de direção e assessoramento no governo nas áreas de segurança e defesa nacional. Em suas 1.000 horas de formação, os discentes estudam sobre Geopolítica e Relações Internacionais, cujo módulo integra a grade curricular. O material disponível online compreendia os anos 2011 a 2016, abrangendo um total de 468 monografias<sup>9</sup>.

Através do mapeamento dos títulos e assuntos centrais identificou-se que os trabalhos voltados para defesa e política externa tratavam

---

<sup>9</sup> Informações extraídas do site oficial do CAEPE. Disponível em: < <http://www.esg.br/index.php/es/curso-de-altos-estudos-de-politica-e-estrategia-caepe>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

dos mesmos temas contemplados nas revistas da ESG, com a adição dos seguintes assuntos: Cooperação com Países da África (inseridos no entorno estratégico brasileiro devido ao Atlântico Sul); Operações de Ajuda Humanitária; CDS (participação brasileira e potencial de cooperação em defesa na região); Guerra e Segurança Cibernética (assuntos tratados na END), LBDN (cuja divulgação ocorreu em 2012, estimulando estudos que o analisaram e refletiram sobre sua importância); Atuação das Forças Armadas em ameaças químicas, biológicas, radioativas e nucleares (novas ameaças); Reforma do Conselho de Segurança da ONU (e possível participação do Brasil no órgão); participação do Brasil em Operações de Paz, além da MINUSTAH, como a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e as operações no Timor Leste (UNTAET e UNMISSET).

As monografias produzidas ao final do C-PEM (EGN) enfatizam como a Marinha deve atender a PND. Este curso, cuja duração é de um ano letivo, objetiva capacitar os oficiais a analisarem a situação atual e as necessidades futuras da Força, identificando as capacidades imprescindíveis para o atendimento dos objetivos de defesa nacional. Assim como o CAEPE, neste curso os alunos estudam Relações Internacionais e Geopolítica, além de outras disciplinas relacionadas, como Direito Internacional Público, Estratégia Internacional, Crise e Insegurança na Nova Ordem Mundial e Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>10</sup>.

O levantamento das monografias compreendeu o período de 2008 a 2014, visto que eram os trabalhos disponíveis online no site da EGN. Foram identificadas 131 monografias no total e, entre os que tratavam de política externa e defesa, observou-se a predominância de temas correlatos aos apresentados nos periódicos da ESG e nos estudos do CAEPE que tinham como foco temas de interesse da Marinha: Amazônia Azul; Submarino Nuclear (capacidade dissuasória); América do Sul (incluindo ações de cooperação no CDS); Antártica (entorno estratégico); Atlântico Sul (ZOPACAS e cooperação em defesa com países africanos); Novas Ameaças (sobretudo pirataria). Também foram abordados pelos oficiais da Marinha a participação do Brasil nas Operações de Paz (ênfase na atuação dos Fuzileiros Navais), a Guerra Cibernética e a presença de potências no Atlântico Sul, como a China, cuja presença tem sido fortalecida na Namíbia. Um conceito utilizado em algumas monografias foi “diplomacia naval”, para se referir a forma como o poder naval pode contribuir para

---

<sup>10</sup> Informações extraídas do site oficial do C-PEM. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/cpem.php>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

a implementação da política externa brasileira, ampliando a cooperação com outros Estados e a projeção internacional do país, além de resguardar os recursos naturais e a soberania nacional.

No que concerne ao PPGCM da ECEME, são ofertados programas de mestrado e doutorado, cujos objetivos são desenvolver pesquisas que auxiliem a elaboração de doutrinas e resoluções de problemas, capacitando os alunos para atividades de assessoramento. Os programas envolvem duas linhas de pesquisa: (i) Gestão da Defesa e (ii) Estudos da Paz e da Guerra. Os temas relacionados às Relações Internacionais estão inseridos na segunda linha<sup>11</sup>. No site do PPGCM estão disponíveis 34 dissertações e 36 teses, que foram elaboradas entre 2007 e 2014. Para a pesquisa, considerou-se no levantamento apenas a produção intelectual de militares, excluindo-se as dissertações de civis.

Os temas predominantes nas dissertações e teses dos militares que trataram de defesa e política exterior foram compatíveis com os acima mencionados, no entanto, como são produções de oficiais do Exército refletem maior preocupação com a Amazônia brasileira, destacando incremento das ações de combate, cooperação regional nas áreas fronteiriças e no setor de inteligência. As Operações de Paz também são enfatizadas, focando na liderança do Brasil na MINUSTAH e na estratégia de desmobilização, além da aplicação do direito internacional dos conflitos armados nestas missões. Chega-se a ser empregado o termo “diplomacia da defesa” para fazer referência à participação do Brasil em Operações de Paz.

O entorno estratégico é alvo de diversas pesquisas, que enfatizam a cooperação em defesa com os vizinhos da América do Sul (tanto bilateral como multilateral, via CDS) e com países da África. A guerra cibernética permanece como tema pesquisado, sendo enfatizada a necessidade de preparação do Brasil para as novas ameaças. Outros temas estudados foram Gestão de Operações de Evacuação de Não Combatentes em Situação de Não Guerra (como ocorrido no Líbano em 2006 e na Guiné-Bissau em 1998) – em que apenas através da diplomacia não é possível gerir a crise internacional, sendo necessário uma operação militar – e Exportação de Produtos de Defesa, a relacionando com a estratégia da política exterior.

Temas correlatos à aplicabilidade do Direito Internacional dos conflitos armados e pesquisas comparando a política de defesa do Brasil com outros países ou explorando suas relações com outras nações e seus

---

<sup>11</sup> Informações extraídas do site oficial do PPGCM. Disponível em: < <http://www.eceme.eb.mil.br/instituto-meira-mattos-imm/ppgcm-2>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

reflexos para as Forças Armadas também foram identificados.

Com relação ao PPGEM da EGN, são ofertados programas de mestrado e doutorado (este último com previsão de início em março de 2019), cujos objetivos são desenvolver pesquisas relacionados à defesa e ao campo marítimo e formar especialistas para atuar tecnicamente nessas áreas. Os programas integram a área de concentração de Defesa, Governança e Segurança Marítimas e envolvem três linhas de pesquisa: (i) Política e Estratégia Marítimas; (ii) Regulação do Uso do Mar, Processo Decisório e Métodos Prospectivos e (iii) Política e Gestão em Ciência, Tecnologia e Inovação no Ambiente Marítimo. No site da instituição estão disponíveis para consulta os resumos das dissertações produzidas entre 2014 e 2015. Para o levantamento dos temas, avaliou-se os resumos das 37 dissertações disponíveis, excluindo-se as produções de civis.

As dissertações produzidas por militares no programa que expressam a relação de política externa e defesa enfatizam: a preocupação com o Atlântico Sul e o esforço do governo brasileiro ampliar a cooperação na região para a defesa das riquezas nessa área; a dimensão estratégica da Amazônia Azul, destacando a defesa proativa das plataformas petrolíferas pela Marinha, como previsto na END (com ênfase nas reservas de pré-sal); a dimensão da segurança na América do Sul, que embora composta por subcomplexos poderia evoluir para construção de uma comunidade de segurança no plano internacional. Outros temas que tratam da dimensão da política externa e da defesa enfocam a marinha mercante brasileira, seu desenvolvimento e seus impactos no comércio exterior e a exploração dos fundos oceânicos além da jurisdição nacional, envolvendo discussão sobre o direito internacional e sobre as responsabilidades do Brasil na área.

Como se pode perceber as Forças Armadas avançaram suas concepções e doutrinas no pós-Guerra Fria, após o período marcado por uma crise de identidade e pela ausência de diretrizes estabelecidas sobre o emprego do poder militar em âmbito doméstico e internacional. As modificações institucionais, que culminaram na criação do MD, a elaboração e a revisão de documentos que estabelecem diretrizes e orientações sobre a defesa nacional, as reformas no ensino militar e a implementação de uma estratégia de política externa que abriu espaço para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, estimularam a renovação do pensamento dos militares sobre sua atuação e identidade.

É nítida a influência das diretrizes da PND e da END e, mais recentemente do LBDN, nos temas pesquisados pelos oficiais. Inclusive,

diversos militares fazem referências diretas aos documentos como orientadores de suas análises. Como apresentado na seção anterior, estes documentos reforçaram a necessidade de uma sinergia da política externa e de defesa. Os estudos analisados partem dessa premissa, trabalhando inclusive conceitos que relacionam as duas atividades, como “diplomacia da defesa”, “diplomacia naval” e “diplomacia militar”. Assim, estabelece-se uma relação de complementaridade, em que os militares, ao lado dos diplomatas, atuam como agentes da política externa, representando os interesses nacionais. O engajamento brasileiro em Operações de Paz também é analisado com esta concepção, sendo considerado uma forma de fortalecer a inserção internacional do país e projetar suas aspirações como um *global player*.

Outra dimensão muito presente no pensamento militar é o entorno estratégico brasileiro, claramente identificado na PND. Como no plano prático houve uma congruência entre as ações militares implementadas neste espaço geográfico e a linha mestra que orientava a política externa, houve bastante reflexão sobre as áreas, países e iniciativas necessárias para fortalecer a cooperação em defesa e segurança no entorno estratégico.

A PND também evidencia o ambiente internacional em que o Brasil se insere, reforçando algumas ameaças e elementos que geram insegurança no mundo pós-Guerra Fria. Nessa mesma linha, verificam-se estudos que identificam novas ameaças e formas de ampliar a confiança, a cooperação e a segurança entre as nações, com grande ênfase para a Amazônia e regiões de fronteira.

Por sua vez, a END definiu os setores estratégicos da defesa brasileira como espacial, cibernético e nuclear, o que estimulou algumas reflexões intelectuais para estes setores. Buscou-se identificar vulnerabilidades e formas de fortalecer a inserção internacional do país, destacando-se a importância do desenvolvimento da ciência e tecnologia, em especial do projeto do Submarino Nuclear. Ademais, ao indicar os objetivos estratégicos de cada Força, a END fomentou a investigação sobre a estratégia a ser executada por cada Comando Militar, promovendo análises sobre cooperação e dissuasão nos diferentes âmbitos (marítimo, terrestre e aéreo).

O que se percebe, portanto, é uma mudança substancial no pensamento dos militares brasileiros sobre política externa e defesa em relação ao período anterior. A mudança organizacional das Forças Armadas, a renovação de sua missão e identidade e seus novos interesses

institucionais promoveram a transformação da perspectiva pela qual analisavam seu papel na sociedade e suas funções na defesa nacional. Se anteriormente a socialização institucional estimulava a construção de um pensamento marcado pela reflexão voltada para o ângulo estratégico-militar, em que predominavam hipóteses de guerra ao inimigo interno, aos vizinhos e ao comunismo, no contexto recente as mudanças em âmbito doméstico e internacional estimularam novas concepções majoritárias no pensamento das Forças Armadas. Assim, além do resgate da função clássica de defesa externa, os militares perceberam a necessidade de se alinharem “às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira” e de atuarem “em conformidade com as diretrizes legais”, se estruturando “em torno de capacidades e não em função de inimigos” (BRASIL, 2012b, p.53).

A tabela apresentada a seguir apresenta o levantamento dos temas que expressam a relação entre defesa e política externa nas produções acadêmicas supracitadas e que deram fundamento à análise apresentada nesta seção. Salienta-se que os trabalhos foram agrupados pelos temas de maior recorrência nas produções acadêmicas e que ocupam uma posição de destaque dentre os demais que também versam sobre política exterior e defesa.

Os assuntos mais tratados foram: Amazônia (sob a ótica da defesa das fronteiras e cooperação com países vizinhos); Amazônia Azul (com ênfase na dimensão estratégica da extensão dos limites da Plataforma Continental); América do Sul (incluindo investigações sobre CDS, UNASUL, cooperação, segurança e integração regional); Atlântico Sul (abrangendo os estudos sobre a sua importância para o entorno estratégico brasileiro e sobre a ZOPACAS); Operações de Paz e Ajuda Humanitária (com especial atenção para a participação brasileira na MINUSTAH); Submarino Nuclear (com foco na sua dimensão de poder e em sua capacidade dissuasória); Programa Espacial Brasileiro (entendido como setor estratégico na END); Guerra e Segurança Cibernética (com ênfase na necessidade de preparação do Brasil para esta nova realidade); Novas Ameaças (inseridas as ameaças químicas, biológicas, radioativas e nucleares) e Documentos de Defesa (englobando os estudos que focam na discussão dos documentos e em sua implementação pelo Brasil).

Os demais temas que possuem relação com política externa e defesa, mas não se enquadram em uma destas categorias foram inseridos em Outros (por exemplo, reforma do Conselho de Segurança da ONU e o papel do Brasil, Direito Internacional dos conflitos armados, comércio

exterior e defesa).

**Tabela 1 – Levantamento dos temas que tratam de política externa e defesa nas produções acadêmicas de militares (2003-2016)**

Temas Principais Tipo de produção	Amazônia	Amazônia Azul	América do Sul (inclui CDES/ Unasul)	Atlântico Sul (inclui ZOPA-CAS)	Operações de Paz e Ajuda Humanitária	Submarino Nuclear	Programa Espacial Brasileiro	Guerra e Segurança Cibernética	Novas ameaças	Documentos de defesa (LEDB, RND, RND)	Outros
Artigo	8	4	5	1	4	1					8
Tese	1		4		4			2	4		4
Dissertação	3	1	7	1	6			2	4		12
Monografia*	3	6	3	3	13	3	3	8	7	6	4

\* Com exceção das monografias do C-PEM (RGN), uma vez que não foi possível acessar online as produções acadêmicas coletadas para elaboração do artigo em fevereiro de 2018 para elaboração desta tabela em janeiro de 2019.

## CONCLUSÃO

“O que todo mundo precisa saber é que desses quartéis não saem apenas fuzis, canhões etc. Saem também ideias que têm inegável importância na vida de um país” (TREVISAN, 2005, p. 10).

Neste artigo procurou-se apresentar como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente, mais especificamente entre 2003 e 2016, abarcando um período de valorização da defesa na agenda nacional e a maior atuação das Forças Armadas na ação exterior. Deste modo, destacou-se os temas elencados pelos militares em sua produção intelectual que expressam a relação entre defesa e política externa.

Como discutido, o pensamento dos militares foi bastante modificado ao longo dos anos, acompanhando a trajetória institucional das Forças Armadas e as características da organização militar. Fatores como identidade, missão e interesses organizacionais não apenas influenciaram as posições dos militares no campo político, como seus valores, doutrinas e pensamento aplicáveis a nível doméstico e internacional. Nos últimos anos, foram diversos os avanços em prol da institucionalização de um renovado papel das Forças Armadas na sociedade e no Estado. O retorno da ordem democrática, o fim da Guerra Fria, a criação do MD e de documentos declaratórios, a maior participação dos militares em assuntos internacionais e a busca pela promoção de uma integração entre política externa e defesa foram alguns dos fatores destacados neste trabalho como relevantes para o reforço do emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional,

reposicionando os militares como agentes da política exterior do Estado.

Como destaca Garcia (1997), junto aos diplomatas e acadêmicos, os militares ocupam uma posição de destaque na elite nacional que reflete sobre as relações internacionais do Brasil. Contudo, embora membros das Forças Armadas venham refletindo sobre o assunto, a contribuição do pensamento dos militares para o estudo das relações exteriores do país ainda é muito condicionada às leituras sobre geopolítica e segurança nacional. Percebe-se, por meio do levantamento realizado, que há uma gama de reflexões pouco exploradas pela academia, e desconhecidas do público geral, que enriquecem o debate sobre a política externa e a política de defesa brasileira. Entende-se que é importante atentarmos para a forma como as Forças Armadas pensam a inserção do país no mundo, quais são os recursos de poder à disposição do Brasil, que estratégias de defesa são viáveis, quais são as principais ameaças, além da concepção que possuem sobre o próprio papel que têm a desempenhar na sociedade.

É a partir do maior conhecimento sobre o pensamento deste segmento da elite nacional que podemos avançar em prol de mecanismos mais adequados de controle civil sobre as Forças Armadas e estabelecer um diálogo aberto, que congregue academia, setores governamentais, civis e militares para a elaboração de uma política de defesa mais democrática e transparente. Por fim, o maior conhecimento sobre as Forças Armadas, suas doutrinas e concepções pode estimular uma visão livre de preconceitos sobre o papel da defesa e dos militares na política exterior de um país democrático e que, mesmo pacífico, precisa estar pronto para responder às eventuais ameaças.

# DEFENSE, FOREIGN POLICY AND BRAZILIAN MILITARY THOUGHT(2003-2016)

## ABSTRACT

---

This article presents how Brazilian military thinks about issues related to the defense and foreign policy of the country in the 21st century, especially between 2003 and 2016, as a period characterized by a deeper dialogue between defense and diplomacy. With this purpose, it is briefly presented the institutional trajectory of the Armed Forces and the military thought about foreign policy in a context in which this corporation and the diplomatic institution acted relatively insulated. Next, it is presented the changes that in the post redemocratization period strengthened the military institution in the country's foreign policy and finally it is analyzed the military's thought about defense and foreign policy in the recent context. The paper is based on academic productions on the subject and on the collection of articles published by the military in periodicals specialized in defense and strategic studies, as well as monographs, theses and dissertations produced by officers in military studies courses.

**Key-words:** Thought. Military. Defense. Foreign policy. Brazil.

## REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *RBPI*, v.46, n.2, 2003, p.53-86.

\_\_\_\_\_. *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. O Barão na berlinda: novas críticas ao arcanjo José Maria. *Insight Inteligência*, v.66, 2014.

AMORIM, Celso. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG, UNESP, 2016.

ARON, Raymond. *Guerra e Paz entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 20 ago.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 20 ago.2017.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

CASTRO, Celso. *A Invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. Editora Record: Rio de Janeiro, São Paulo, 2000.

CUNHA, Rafael Soares Pinheiro da; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e o Ensino de Pós-Graduação em Ciências Militares no contexto da área de Defesa Nacional. Anais do IX ENABED: Forças Armadas e Sociedade Civil. UFSC: Florianópolis, 2016.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. A persistente primazia política da corporação militar. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. v. 3, n. 2, jul./dez. 2016.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (ECEME). Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Disponível em: <<http://www.eceme.eb.mil.br/instituto-meira-mattos-imm/ppgcm-2>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN). Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM). Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/cpem.php>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Cadernos de Estudos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/br/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/cadernos>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/curso-de-altos-estudos-de-politica-e-estrategia-caepe>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Revista da ESG. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/revistas-da-esg>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção de política exterior do

Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, 2008, p. 80-97.

\_\_\_\_\_. O Itamaraty e a Política Externa: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, 2012.

FONTOURA, Camila Bravo. O Curso de Comando e Estado-Maior do Exército: conteúdos e mudanças após a criação do Ministério da Defesa. *Anais do IX ENABED: Forças Armadas e Sociedade Civil*. UFSC: Florianópolis, 2016.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. *Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI*, Belo Horizonte, jul., 2015

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989), *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, 1997.

HILL, Christopher J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCH-EGOYEN, Sergio; ALSINA JR., João Paulo (Org.) *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 401-418.

LOPES, Dawisson Belém. Existe um pensamento internacional brasileiro? *Revista Estudos Políticos*, v.6, n.2, set., 2016.

MARQUES, Adriana; FUCCILLE, Luís Alexandre. Ensino e Pesquisa em Defesa no Brasil: Estruturação do Campo e Desafios. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.2, n. 2, jul./dez. 2015.

MENEZES, Delano Teixeira. O militar e o diplomata. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, v.35, n.1, 2013.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme S. P. Política de Defesa é uma Política de Governo. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 33-52.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. Análise de Conjuntura OPISA, n.8, ago. 2010.

SOARES, Samuel Alves. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). Teoria & Pesquisa, v. 46, 2005.

STEPAN, Alfred. Os militares na política - as mudanças de padrões na vida brasileira. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

TREVISAN, Leonardo. O Pensamento Militar Brasileiro. Fonte Digital: Rio de Janeiro, 2005.

Recebido em: 14/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018



# DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

**Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.**

## SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

## IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

## COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

**Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.**

## INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

## FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

## PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

## FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

**Título:** em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

**Resumo:** em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).  
**Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.**

**Identificação do autor:** Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

**Referências:** NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

**Numeração de seções:** não deverá haver numeração de seções.

**Referências:** as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

**Tipologia:** Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

**Figuras e gráficos:** o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:  
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.  
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: [egn.revista@marinha.mil.br](mailto:egn.revista@marinha.mil.br)

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval